

REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA
UN CAMINO AL DESARROLLO Y A LA MODERNIDAD



MEMORIAS DE LA COMISIÓN
DE REFORMA DE LA EMPRESA
PÚBLICA, 1997-2000

COORDINACIÓN, ELABORACIÓN GENERAL Y EDICIÓN:
GUSTAVO MONTALVO, ARLEJO DAVALOS Y FRANCISCO MENDEZ

Depto. Legal

REPUBLICA DOMINICANA

... A juzgar por los tantos años en que los dominicanos padecemos problemas como el eficiente servicio energético, por décadas constituido en un freno para el desarrollo nacional, sin que se vislumbrara una esperanza de solución, pareciera que nos habíamos acostumbrado a convivir con una situación de permanente crisis energética, inconcebible para una nación que marcha hacia el futuro.

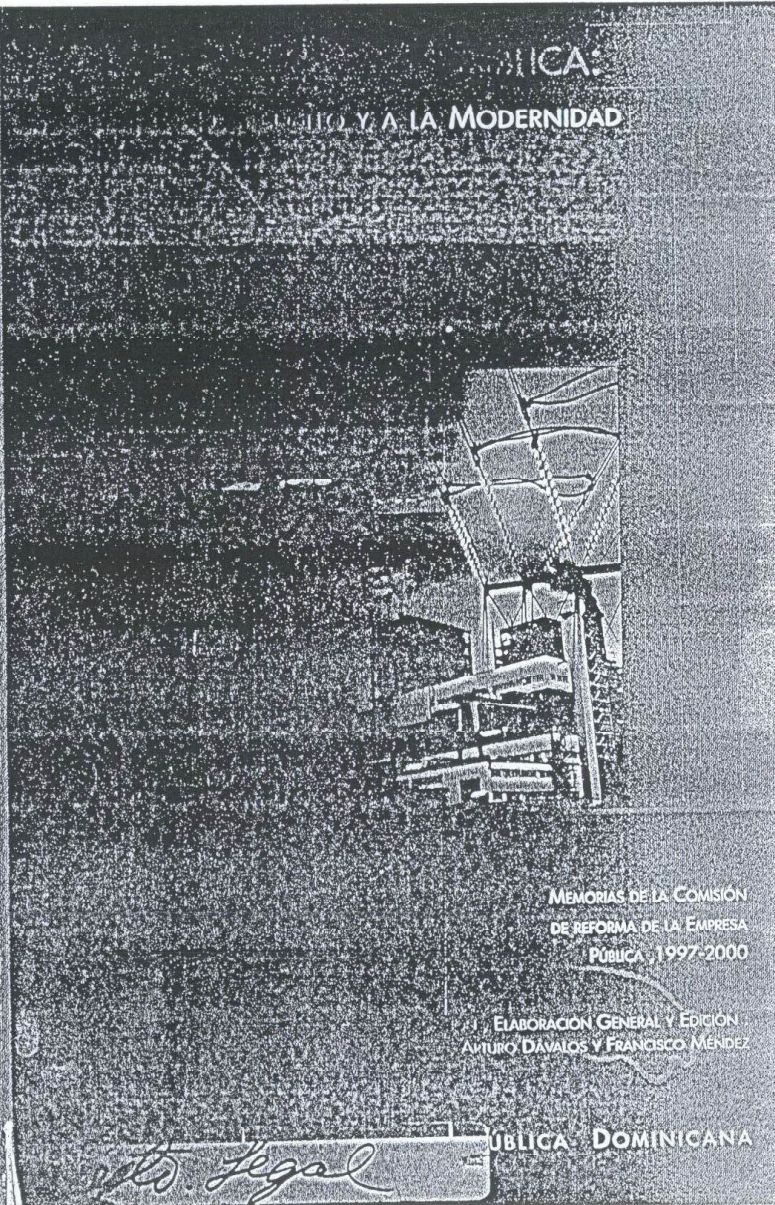
Aunque la sociedad tenía una conciencia clara de que las empresas del Estado representaban el enclave perfecto para el clientelismo y otras formas de corrupción política, y de que consumían una parte importante del presupuesto nacional, todos los intentos de reforma se quedaron en las simples intenciones; siempre terminábamos mordiendonos de nuevo la cola de la incapacidad y la falta de voluntad en el manejo de este problema."

... La Ley de Reforma de la Empresa Pública (141-97) en su parte enunciativa permite establecer que el objetivo perseguido por el Estado con la reforma de sus empresas es enfrentar la pobreza a partir de viabilizar un desarrollo sostenible de la economía dominicana. Esta Ley considera, en consecuencia, que el desarrollo sostenible será posibilitado con el uso eficiente y transparente de los recursos nacionales, en lo que concierne al patrimonio del Estado constituido por las empresas públicas objeto de reforma."

... En interpretación de la Comisión, la competencia, la participación y la eficiencia son los valores primarios que definitivamente permitirán que los procesos puedan ser ejecutados de manera transparente y pulcra, y que en definitiva se obtengan los mejores resultados por el beneficio del Estado y al menor costo posible. La Comisión, para diseñar cada uno de los procesos, basa sus acciones en estos tres pilares fundamentales: competencia, participación y eficiencia."

... Las actividades de reforma y modernización requieren que la entidad a cargo de su ejecución posea un alto grado de especialización y conocimiento del entorno (político y social) de los sectores en los cuales se encuentran las empresas que serán objeto de la reforma. Asimismo, la entidad reformadora requiere tener capacidad de aprendizaje para entender la dinámica del mercado en el que opera la empresa a ser reformada, su estructura, e interrelaciones."

... No hay precedentes en la historia del país de una operación tan amplia y ajustada a las leyes laborales, como el desarrollado por la Comisión como parte de la reforma de las empresas públicas. Procedimientos técnicos y administrativos tan subordinados a la vigencia del estado de derecho, a la búsqueda de fuentes normativas y de consenso para la ejecución de las acciones, nunca se había producido."



MEMORIAS DE LA COMISIÓN
DE REFORMA DE LA EMPRESA
PÚBLICA, 1997-2000

ELABORACIÓN GENERAL Y EDICIÓN:
ANTONIO DAVALOS Y FRANCISCO MÉNDEZ

Roberto Legal

REPUBLICA DOMINICANA



ANTONIO ISA CONDE

Nació en San Francisco de Macoris, ciudad del norte de la República Dominicana. Desde muy joven se identificó con la lucha de los sectores progresistas de la nación. Doctor en derecho, con estudios especializados en áreas de administración y banca, desarrollo industrial y consultoría empresarial. Isa Conde se dedica a la actividad empresarial con buen éxito. Se destaca como dirigente sectorial, llegando a presidir la importante Asociación de Empresas Industriales de Herrera. En el ámbito oficial, desempeñó las funciones de director ejecutivo del CEA y subsecretario de Industria y Comercio.

Nombrado Presidente de la Comisión de Reforma de la Empresa por Decreto No. 318-97 de 22 de julio de 1997 y ratificado por el Congreso Nacional en el mes de Noviembre del mismo año, el Dr. Isa Conde estuvo directamente involucrado en el proceso de reforma de la Corporación Dominicana de Electricidad.

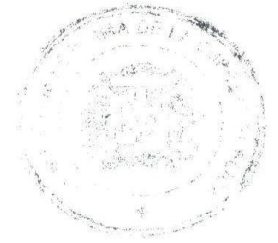


GUSTAVO MONTALVO F.

Nació en la ciudad de Santiago de los Caballeros. Es graduado de Sociología en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, donde realizó especialidad en ciencias sociales, mención "Estudios Sociales

Dominicanos". En la Université de la Sorbonne Nouvelle de París se diplomó en Estudios Especializados sobre América Latina, mención en Economía. Ha ocupado posiciones dirigenciales estudiantiles. En el plano laboral, ha tenido una dilatada actividad de asesoramiento y dirección de empresas del sector agropecuario. Funge como coordinador nacional del proyecto de Reforma y Modernización de la Presidencia de la República desde el 1997.

Incorporado a la Comisión de Reforma de la Empresa desde su fundación mediante Decreto No. 318-97 de 22 de julio de 1997 y ratificado por el Congreso Nacional en noviembre del mismo año, estuvo directamente involucrado en el proceso de reforma de las empresas de la Corporación de Empresas Estatales.



10000

REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA
UN CAMINO AL DESARROLLO Y
A LA MODERNIDAD

MEMORIAS DE
LA COMISIÓN DE REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA
1997-2000

REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA
UN CAMINO AL DESARROLLO Y
A LA MODERNIDAD

MEMORIAS DE
LA COMISIÓN DE REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA
1997-2000

*El presente documento es una publicación oficial
de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (Comisión)*

PARTICIPARON EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE LIBRO:

Coordinación, elaboración general y edición

- ◆ *Gustavo A. Montalvo F., Comisionado*
- ◆ *A. Arturo Dávalos Yoshida,
Consultor Internacional Principal*
- ◆ *Francisco A. Méndez, Asesor Principal*

Colaboraron con la preparación del material de trabajo
específico a cada una de las áreas, los siguientes profesionales:

◆ **Sector Eléctrico:**
Manuel López San Pablo

◆ **Sector Azucarero:**
*Mary F. de Moya E.
Edgar H. Erickson P.
Ana R. Padilla N.*

◆ **Empresas Grupo CORDE:**
*Rafael G. Bello M.
Fernando F. Sánchez J.
Rosa U. Cepeda M.
Angela M. Rodríguez J.
Alejandro G. Pimentel S.*

◆ **Empresas de CORPOHOTEL**
Alejandro G. Pimentel S.

◆ **Componente Laboral**
*Isis G. Terrero B.
Cesar F. Thomas M.
Dulce M. Fabián S.*

© 2000
Comisión de Reforma de la Empresa Pública

Diagramación: Molly Pichardo

Impresión: Editora Centenario, S.A.
Av. Monumental No. 6, Cristo Redentor
Santo Domingo, Rep. Dominicana

Impreso en República Dominicana
Printed in Dominican Republic

No está prohibida la reproducción total o parcial, siempre y cuando el texto
permanezca íntegro y se indique la fuente.

◆ Componente Social
Rafael Nicolás García R.

◆ Análisis Crítico
Marino Zapete

Colaboraron con la revisión de textos los siguientes profesionales:

- ◆ *Claudia R. Fernández L.*
- ◆ *Isis G. Terrero B.*
- ◆ *Mercedes L. Guerrero S.*
- ◆ *Martha Z. González C.*
- ◆ *Yokasta A. Guzmán S.*
- ◆ *Rafael Nicolás García R.*
- ◆ *Rosa U. Cepeda M.*
- ◆ *José Rafael Peguero*

Colaboraron con la transcripción de correcciones de los documentos:

- ◆ *Ana Beatriz Morel G.*
- ◆ *Yamile Eusebio P.*
- ◆ *Gisela A. Muñoz P.*
- ◆ *Angela M. Rodríguez J.*

Prestaron apoyo logístico y proveyeron información específica:

- El Departamento Administrativo*
- El Departamento de Auditoría*
- El Departamento de Contabilidad*

Carta del Presidente de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP)

La reforma de las empresas públicas impulsada al amparo de la Ley de Reforma de la Empresa Pública (Ley No. 141-97) constituye una de las iniciativas de mayor trascendencia en los ámbitos económico, político y social, tomada por gobierno alguno en las últimas décadas en la República Dominicana.

A juzgar por los tantos años en que los dominicanos padecemos problemas como el deficiente servicio energético, por décadas constituido en un freno para el desarrollo nacional sin que se vislumbrara una esperanza de solución, pareciera que nos habíamos acostumbrado a convivir con una situación de permanente crisis energética, inconcebible para una nación que marcha hacia el futuro.

Aunque la sociedad tenía una conciencia clara de que las empresas del Estado representaban el enclave perfecto para el clientelismo y otras formas de corrupción política, y de que consumían una parte importante del presupuesto nacional, todos los intentos de reforma se quedaron en las simples intenciones; siempre terminábamos mordiéndonos de nuevo la cola de la incapacidad y la falta de voluntad en el manejo de este problema.

La Ley de Reforma introducida al Congreso de la República por el presidente Leonel Fernández Reyna, se convierte en el instrumento que permitiría al Estado, además de eliminar el desperdicio de miles de millones de pesos utilizados en subsidios improductivos, aumentar la eficiencia y la productividad en todo el aparato productivo nacional, fundamentalmente porque uno de los sectores sujeto de reforma ha sido el sector eléctrico.

De ahí que podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el objetivo fundamental de la reforma es enfrentar la pobreza a partir de viabilizar un desarrollo sostenible de la economía dominicana y una mayor eficiencia en la asignación de recursos.

Cuando vi la dimensión del cambio concebido en esta reforma y la necesidad de llevarlo adelante a través de la Comi-

sión de Reforma de la Empresa Pública (CREP) decidí comprometerme y poner de mi parte todos los esfuerzos necesarios para su realización.

Ciertamente, al aceptar el nombramiento de Presidente de la unidad ejecutora de la reforma, asumí uno de los desafíos más importantes de mi vida. Mi experiencia particular como director ejecutivo del Consejo Estatal del Azúcar, donde conocí de cerca lo irracional que puede llegar a ser el manejo de las empresas públicas, me permitió identificarme mucho más con la necesidad de que se aplicaran soluciones como la contenida en la Ley 141-97.

La CREP comenzó a operar en diciembre del 1997, casi seis meses después de que la Ley de Reforma de la Empresa Pública fuera aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo. Esta comisión inició las responsabilidades a su cargo bajo el objetivo fundamental de ejecutar los procesos con competencia, participación y eficiencia, apegado no sólo a las normas legales establecidas, sino a los principios éticos y morales que deben regir actos de tal naturaleza.

Fueron tres años de largos días y de innumerables presiones. La tarea de reforma fue muy extensa y ambiciosa; y el trabajo no estuvo ajeno a la crítica, algunas veces constructiva, pero frecuentemente interesada. Confiamos en que cuando se haga el balance objetivo, cuando las pasiones cedan, la población valorará el trabajo realizado.

Lo que se ha hecho es un legado para las futuras generaciones. El apoyo directo y la inspiración de esta tarea provino directamente del Presidente de la República, quien vio el detalle del proceso y se encargó de impulsar personalmente todos los temas de la agenda.

A partir de su constitución, la CREP organizó varias comisiones técnicas y comenzó a trabajar en los procesos de licitación de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), la Corporación de Hoteles del Estado y las empresas que conforman la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE).

Sin un equipo profesional de primer nivel no hubiera sido posible llegar hasta donde estamos. Agradezco infinitamente a todo el personal por su gran dedicación y profesionalidad; por el tiempo robado a sus familias durante las interminables horas extras y fines de semana dedicados al trabajo.

Por otra parte, sin el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, nuestro proyecto no hubiese podido incorporar la experiencia internacional y los mejores asesores al proceso.

En CORDE, el proyecto se inició con las empresas productoras de harina de trigo: Molinos Dominicanos y Molinos del Norte. Para el mes de mayo de 1999 estas empresas habían sido capitalizadas, y constituido una nueva empresa de capital mixto bajo la administración del sector privado denominada Molinos del Ozama.

También son nuevas sociedades capitalizadas las empresas tabaqueras de CORDE: Compañía Anónima Tabacalera, Compañía Tabaquera Santiaguense y la Habanera, constituyéndose una nueva empresa llamada La Tabacalera. Se arrendaron las minas de yeso y de mármol propiedad del grupo.

La reforma dio un destino a los activos que todavía tenían 14 de las empresas cerradas de CORDE, de manera que los mismos sirvieran en unos casos para fines sociales, y en otros para pago de deudas.

Se capitalizaron las áreas de generación térmica de la Corporación Dominicana de Electricidad, con las cuales se constituyeron dos empresas: la Empresa de Generación Itabo y la Empresa de Generación Haina.

En el área de distribución se formaron tres compañías: Distribuidora de Electricidad del Norte (EDENORTE), Distribuidora de Electricidad del Sur (EDESUR) y la Distribuidora de Electricidad del Este. Las áreas de transmisión y de generación hidroeléctrica se mantuvieron en manos del Estado, como está previsto en la Ley 141-97.

Se procedió además a la reforma de los ingenios propiedad del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) a través del arrendamiento, una de las modalidades previstas en la ley. Se arrendaron

los 10 ingenios y se continuó trabajando en el diseño de lo que sería la reforma del área no azucarera del CEA, sobre todo el área inmobiliaria y la problemática social.

La CREP, aparte de los trabajos relativos a la reforma y la reestructuración de esos sectores, ha llevado a cabo un amplio trabajo de carácter social. Partiendo de nuestra concepción y de los objetivos de la Ley 141-97, se entendió que habría que incidir en las áreas sociales, fundamentalmente en aquellas relacionadas con las comunidades afectadas por la reforma, sobre todo las comunidades cañeras.

Pero, igualmente, con el objeto de lograr que los beneficios de la reforma pudieran llegar incluso a aquellos trabajadores que no pudieran ser recontratados por las nuevas empresas, la CREP desarrolló una serie de acciones y programas que tenían que ver con la reinserción laboral y con la adecuación de esos trabajadores a una nueva realidad de su vida, como es el caso de los pensionados.

Hasta ahora, y en el poco tiempo que lleva la reforma, los resultados son bastante halagüeños. La empresa Molinos del Ozama en los primeros ocho meses de operación entregó al Estado, en beneficios e impuestos, más de RD\$20 millones.

La empresa de generación Itabo, en cuatro meses y medio de operación entregó, dividendos al Estado por más de RD\$90 millones; y por concepto de impuestos pagó más de RD\$50 millones.

Los colapsados ingenios del Consejo Estatal del Azúcar, que el año 1999 apenas pudieron producir 60 mil toneladas de azúcar a pesar de un subsidio de más de RD\$900 millones, hoy están operando sin recibir ningún tipo de subsidio.

Por el contrario ya el Estado comenzó a recibir beneficios directos de esos ingenios, dado que los arrendatarios pagaron la renta fija correspondiente al primer año.

Un esquema parecido se usó en el arrendamiento de las empresas mineras de CORDE. La compañía adjudicataria del contrato de arrendamiento para las minas de sal y yeso pagó un avance como cierre de contrato de US\$2 millones. La com-

pañía adjudicataria del contrato de arrendamiento para la mamolería pagó por el mismo concepto la suma de US\$420 mil.

Con orgullo podemos decir que la reforma en el ámbito de las empresas públicas es un aporte irreversible al desarrollo del país.

Hoy por hoy estas empresas se pueden convertir en un medio de ingresos importante para el Estado y ofrecer una contribución muy grande al desarrollo nacional.

El Estado, como socio o arrendatario de las mismas, tiene que estimular su crecimiento dentro de las normas que caracterizan la actividad privada; pero debe mantenerse vigilando los intereses que mantiene en ellas, de manera que sus ingresos y beneficios sirvan como fuente importante para el desarrollo de programas que tiendan a la disminución de la deuda social y la lucha contra la pobreza.

En los próximos años veremos multiplicarse la capacidad de generación eléctrica, bajar las tarifas en el sector eléctrico producto de un mercado competitivo, veremos aumentar nuestras exportaciones de azúcar y la producción de las empresas reformadas, y multiplicarse los puestos de trabajo.

Sin embargo, la agenda no está concluida. Es necesario aprobar un marco legal que fortalezca institucionalmente el mercado eléctrico y otorgue la autoridad necesaria al organismo regulador. Es necesario continuar con la reforma del sector de la transmisión eléctrica, y continuar con los programas de reinserción laboral y de solución a la problemática social de las comunidades cañeras.

Con relación a la reforma del área de transmisión de la CDE, la CREP ha estado trabajando en un proyecto que le fue encomendado por el Estado Dominicano y el Banco Mundial. Dicho proyecto tiene la finalidad de reformar el área de transmisión, de manera que manteniéndose como empresa cien por ciento propiedad del Estado, se constituyera en una compañía independiente administrada por el sector privado. Esto permitiría a esa empresa acceder a fuentes de financiamiento importantes, entre ellas a préstamos por US\$120 millones del Banco Mundial.

Por otro lado, es necesario mantener una supervisión constante sobre las actividades de estas empresas, y ser proactivo en el estímulo de sus planes de expansión, vigilando a través de los representantes del Estado que éstas sean administradas en forma eficiente y pulcra. Se debe exigir que esos funcionarios informen al Poder Ejecutivo, de manera regular y periódica, en forma pormenorizada, todos los asuntos relacionados con la marcha de las compañías.

El presente documento es un resumen que busca ilustrar, de la manera más simple posible, cada uno de los procesos, destacando su valor histórico y referencial para el análisis futuro de la experiencia dominicana de reforma de la empresa pública.

En éste se encuentran los procedimientos, el alcance, la metodología, los objetivos perseguidos, el apego absoluto y estricto a la ley y la transparencia con que se ha conducido todo el proceso y la concepción de la Comisión sobre su responsabilidad frente a la nación dominicana. En fin, éste documento constituye un símbolo y testimonio de lo que se ha hecho, cómo se ha hecho y donde queremos llegar.

También se incluye un análisis referencial de los problemas enfrentados, incluso de los conflictos surgidos entre reformados y reformadores, las resistencias interna y externa, porque entendemos que también significan experiencias de gran valor profesional y humano.

Presentación

Si bien es cierto que desde hace muchos años en la República Dominicana se exigían cambios en la conducción de las empresas del Estado, la idea de iniciar un proceso de reforma de las mismas, de una manera seria y formal, tiene sus orígenes en la oferta electoral del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) para el período constitucional 1996-2000. En la página 48 del Programa de Gobierno del Partido de la Liberación Dominicana se establece lo siguiente:

“Permitir la capitalización de las empresas de distribución y comercialización surgidas de la reestructuración de la Corporación Dominicana de Electricidad al igual que las empresas generadoras. Las sociedades de capital que surjan serán administradas por el sector privado que capitalice las empresas. Las acciones que representan el aporte privado no podrán exceder en ningún caso el 50% del total de las acciones emitidas. El Estado no se desprenderá de sus bienes en la industria eléctrica”.

Con este programa del PLD, por primera vez un partido político mayoritario incluyó en su oferta electoral la necesidad de promover cambios sustantivos en las relaciones de propiedad y en la gestión de las empresas públicas. Aunque una parte de los dirigentes políticos criticaban la forma como se administraban las empresas del Estado, y a menudo hacían denuncias de todo tipo, hasta el año 1996 ninguna organización política había decidido enfrentar seriamente el problema. Cabe, pues, al PLD el mérito de asumir una responsabilidad que implicaba

riesgos y costos políticos evidentes, una actitud poco usual en nuestra cultura política. Las prácticas dominantes de las organizaciones políticas han estado matizadas por la demagogia, el populismo, el paternalismo y la actitud pasiva y complaciente frente a las distintas modalidades de acumulación de riquezas y obtención de prebendas a partir del Estado.

En consonancia con esa posición, poco tiempo después de haberse instalado en el gobierno el Dr. Leonel Fernández el 16 de agosto de 1996, se constituyó un equipo de trabajo cuya misión era redactar un anteproyecto de ley para la reforma de estas empresas. Poco tiempo después la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE) integró un equipo selecto de profesionales para implementar los trabajos de reforma y reestructuración del sector eléctrico. La Comisión de Reestructuración de la Corporación Dominicana de Electricidad, creada en noviembre de 1996 por mandato del Consejo de Administración de esta empresa, llevó a cabo el proceso preparativo para la implementación de la estrategia de reordenamiento de la industria eléctrica y de la segregación corporativa de la CDE concebido en el anteproyecto de Ley General de Electricidad, todavía pendiente de aprobación congressional. Este *staff* profesional pasó luego a formar parte de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública.

El 25 de septiembre de 1996 el Poder Ejecutivo sometió al Congreso Nacional, en un acto sin precedentes en la vida democrática dominicana, el anteproyecto de Ley de Reforma de la Empresa Pública. El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo contemplaba como aspectos más relevantes los siguientes:

- la capitalización de estas empresas mediante una ampliación de capital que no superara el 50% del capital accionario por parte de inversionistas privados que tendrían la responsabilidad de la administración;
- la necesidad de su realización mediante licitaciones públicas internacionales;
- el respecto de los derechos laborales de los trabajadores y la participación accionaria de los trabajadores de las empresas;

- la constitución de un Fondo Patrimonial para el Desarrollo con los beneficios que se obtengan de las empresas reformadas.

En un acto de loable madurez política, el Congreso Nacional, controlado en un 90% por los partidos de oposición, aprobó la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, la cual fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 24 de junio de 1997. Ver texto completo de la Ley No. 141-97, en el Anexo No. 1 del presente libro.

La Ley General de Reforma de la Empresa Pública (Ley No. 141-97) establece la creación de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública, integrada por cinco miembros, con poder jurisdiccional sobre las empresas que serían reformadas: CDE, CEA, CORPHOTEL y CORDE.

El 22 de julio de 1997 el Poder Ejecutivo presentó a las Cámaras Legislativas, mediante el Decreto No. 318-97, la siguiente propuesta para integrar la Comisión: al Dr. Antonio Isa Conde, Presidente, y a los señores Lic. Gustavo Montalvo, Gabriel del Río, George Manuel Hazoury y el Dr. Manuel Coco como miembros. Por vez primera en la historia de la República Dominicana se estableció que funcionarios designados por el Poder Ejecutivo sean ratificados por ambas Cámaras Legislativas.

El Senado de la República, previo a la confirmación de los integrantes de la Comisión, invitó en una sesión de la comisión reunida como Cámara General, en donde los senadores tuvieron la oportunidad de formular las preguntas que estimaran de lugar. El Senado de la República ratificó la propuesta del Poder Ejecutivo confirmando en su sesión de fecha 10 de septiembre de 1997 a los comisionados propuestos. Por su parte, la Cámara de Diputados ratificó la propuesta del Poder Ejecutivo el 5 de noviembre del 1997.

Los trabajos formales de la Comisión se iniciaron desde los primeros días del mes de diciembre del 1997. Sin embargo, desde que fue confirmada por el Senado de la República la Comisión se reunió en varias ocasiones con la finalidad de conocer los pormenores del proceso de reforma del Sector Eléctrico que se venía diseñando desde la Corporación Dominicana de Electricidad.

A partir del inicio formal de su trabajo, la Comisión definió sus requerimientos presupuestarios. Asimismo, seleccionó la sede donde estarían ubicadas sus dependencias y contrató los primeros técnicos y empleados.

La presente Memoria recoge los aspectos más relevantes de los trabajos emprendidos por la Comisión de Reforma de la Empresa Pública para cumplir con el mandato otorgado por la Ley No. 141-97 de reformar las empresas públicas mediante “una decisiva participación del sector privado en su patrimonio y gestión” a los fines de que “el patrimonio nacional pueda ser utilizado eficientemente para enfrentar la pobreza y devolver parte de la deuda social contraída con el pueblo dominicano”.

Esta Memoria registra los trabajos concernientes a cada una de las empresas sujetas a la reforma; además, contiene un capítulo en el que se establecen comparaciones con diferentes procesos de privatización llevados a cabo en países de la región, con la finalidad de permitir al lector tomar un punto de referencia para el análisis del caso dominicano. A continuación, el libro presenta un capítulo relativo a la filosofía del proceso, en el cual se desarrollan los conceptos y valores que motivaron a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública en su trabajo, así como una discusión de los elementos que hacen a un proceso transparente y eficiente.

Seguidamente, a partir del Capítulo 3, la Memoria hace un recuento de cada uno de los procesos desarrollados por la Comisión. En cada caso se trata de establecer una secuencia histórica de los diferentes eventos acaecidos desde el anuncio formal de cada licitación hasta en momento del traspaso administrativo y del cierre financiero de la operación. Cada proceso está explicado de la misma manera en que ocurrió, con sus detalles, procedimientos y resultados. Al inicio de cada uno de estos capítulos se encuentra una descripción del sector y de la empresa, a continuación se presenta la estrategia y los objetivos buscados, finalmente se realiza un análisis y evaluación de los resultados a la luz de la experiencia acumulada en el transcurso de cada proceso.

El Capítulo 7 contiene la descripción del alcance del trabajo de la Comisión en el componente laboral de la reforma partiendo de los conceptos y consideraciones generales hasta llegar al detalle del tema laboral empresa por empresa. El Capítulo 8 se refiere a la política social de la reforma y describe la importancia del componente social y todo el trabajo que la Comisión ha desarrollado al respecto.

Finalmente, en el Capítulo 9 se realiza un análisis crítico de la reforma. Primero se efectúa un análisis comparado con otras experiencias, a continuación se evalúa el costo social de la reforma, para luego pasar a las consideraciones críticas sobre los diferentes elementos que de manera positiva o negativa incidieron en los procesos y en sus resultados.

En sentido general, esta Memoria busca proporcionar al lector una idea acabada del alcance del trabajo realizado por la Comisión de Reforma de la Empresa Pública en atención a las obligaciones establecidas en la Ley 141-97. Asimismo, esta Memoria permite escudriñar en los aspectos más trascendentes del proceso basada y respaldada en los documentos históricos que se encuentran depositados en el archivo institucional de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública.

Esta Memoria es un recuento histórico y cronológico resumido de cada uno de los trabajos ejecutados por la Comisión en cumplimiento de la Ley No. 141-97, narrados de manera que permiten a los lectores y estudiosos entender los diferentes elementos y detalles de los procesos de reforma en la secuencia lógica que corresponde. Es una guía y un paso necesario para toda persona que desee profundizar sus estudios sobre el tema.

La historia completa y detallada de cada uno de los procesos emprendidos durante estos dos últimos años se encuentra en los más de 1,200 documentos que la Comisión deja a disposición de los interesados en el archivo de la institución. Una guía completa sobre tales documentos se encuentra contenida en el libro titulado “Archivo Histórico de la Reforma” que forma parte del conjunto de documentos que la Comisión está dejando como un legado histórico sobre un hecho trascendental para la sociedad dominicana.

CAPITULO I

Privatización en Latinoamérica

El Estado Productor

Después de los grandes acontecimientos ocurridos como consecuencia de la Gran Depresión de 1929, el crecimiento económico de muchos países estuvo basado en una participación predominante del Estado, no solo como organizador de la economía, sino como participante directo en las actividades productivas. La presencia estatal en la economía se ha visto reflejada en un alto grado de intervención, en particular materializada en un incremento espectacular de la propiedad y administración pública de las actividades económicas.

Habitualmente la justificación para el alto grado de intervención estatal en la economía se encuentra en las llamadas deficiencias del mercado. Dicha justificación fue particularmente impulsada por el respaldo teórico e intelectual de la corriente de pensamiento económico surgida a partir de la obra del economista inglés John Maynard Keynes. Los argumentos principales utilizados para sustentar la posición estatista defendida por los keynesianos¹ fueron: (i) la existencia de los «monopolios naturales» para la producción de servicios públicos que se creía debían estar en manos del Estado, por cuanto no se consideraba viable ni socialmente deseable su prestación por un privado; y, (ii) la presencia de imperfecciones o fallas en el mercado de capitales como resultado de las grandes economías de escala y de las características tecnológicas de esos servicios.

¹ Denominativo con el que se conoce en el ámbito económico a los seguidores del pensamiento de John Maynard Keynes, cuya doctrina en esencia defiende la fuerte participación estatal para dinamizar la economía, particularmente en periodos de crisis, a partir de incrementar el gasto global de la economía mediante el aumento del gasto público ya sea bajo la forma de un Estado empleador, la fijación de precios subsidiados y mediante la provisión de una amplia gama de servicios sociales.

Las consideraciones relacionadas con la asimetría en la distribución del ingreso fueron también importantes para justificar el desarrollo de empresas públicas. Las empresas públicas, en el argumento de los defensores de la amplia participación estatal, podían ser útiles para estabilizar el empleo en la economía ya que sustituyen la incapacidad del sector privado para generar empleos, particularmente en épocas de recesión económica, y reducen los efectos de la crisis al incorporar un shock de demanda en la economía. De igual manera, se justifica el rol activo del Estado en materia económica, a partir de la asignación de un rol benefactor para apoyar a los sectores más pobres mediante precios subsidiados y mediante una amplia distribución de determinados servicios sociales.

En la mayoría de los casos, particularmente en los países de América Latina, los argumentos a favor de la intervención estatal, fueron también usados para provecho de partidos políticos, hambrientos de poder, que actuaban en nombre del mejoramiento de las condiciones sociales. Esta peculiaridad del periodo posterior a la Depresión de 1929 se hizo todavía más patente después de la Segunda Guerra Mundial en muchos países en vías de desarrollo.

En América Latina en 1950 y 1960 fueron, sin duda, las de mayor auge en procesos de crecimiento del Estado con base en «nacionalizaciones» y reversiones a dominio estatal de propiedades que detentaban, sobre todo, empresas transnacionales.

La facilidad de acceso al financiamiento externo fue también un elemento importante que ha contribuido a fomentar el surgimiento de estados hipertrofiados, y para que la evaluación de la conveniencia de ejecutar grandes proyectos estatales no fuera realizada en general con la rigurosidad y selectividad suficientes. Como consecuencia, se podían encontrar grandes proyectos sin viabilidad económica pero que se mantenían operando con fines «sociales», en una época en que era posible para el Estado absorber, vía endeudamiento externo, las grandes pérdidas que le significaba esta política.

Con el tiempo, los acontecimientos han dejado en evidencia las múltiples debilidades de las empresas públicas (y de la

intervención estatal irrestricta en la actividad económica). El mal manejo de las empresas estatales, por lo general, ha derivado en insuficiente —o deficiente— desarrollo de los sectores atendidos por el Estado. Los servicios o bienes públicos, por lo general, se han caracterizado por ser de baja calidad y de alto costo de producción. Los fines perseguidos por la empresa estatal han llevado con frecuencia a priorizar objetivos políticos y de coyuntura, derivando esto en el mal manejo empresarial, dando como resultado empresas deficitarias que son fuente del déficit público y por el desequilibrio que esto involucra para las arcas fiscales lo que los convierte, en generadores de inflación para la economía.

La justificación para la intervención del Estado en la economía mediante la implantación de empresas estatales (o mediante la estatización de empresas originalmente privadas) por la existencia de fallas de mercado, va perdiendo fuerza con el avance tecnológico. Este reduce cada vez más la importancia de los «monopolios naturales» en la prestación de ciertos servicios, o elimina este concepto. Por ejemplo, hoy en día con el avance de las comunicaciones no es posible sostener de manera definitiva que el servicio telefónico sea un servicio público bajo la categoría de un monopolio natural. De igual manera, el fortalecimiento de los mercados de capitales y la creciente globalización mundial de la economía permiten ampliar mercados en límites inimaginables hasta hace sólo algunas décadas; asimismo, el fortalecimiento del sector privado y la internacionalización de sus capitales permiten hoy en día ejecutar proyectos que antes eran imposibles de concebir bajo conducción y administración privada.

En general, ha sido un rasgo común de la administración estatal una tradicional ineficiencia en la prestación de los «servicios públicos». Esto hizo que surgieran contradicciones escandalosas entre los objetivos de redistribución de la riqueza —que supuestamente persiguen las empresas estatales— y la manera dispendiosa con la que normalmente se manejan. A la vez, las ineficiencias administrativas de las empresas estatales no permiten lograr ni la eficiencia interna de las empresas, ni con-

secuentemente, la eficiencia en la asignación de los recursos de la economía. Aún cuando aisladamente ha sido posible apreciar ejemplos de eficiencia técnica, este no ha sido el resultado general.

A partir de las fuertes contradicciones que fueron surgiendo entre los modelos altamente estatistas de la época y la estabilidad y desarrollo económicos, diferentes países reaccionaron al modelo. Entre estos se encuentran países desarrollados como Inglaterra y España; también países en vías de desarrollo como Bangladesh y Chile inicialmente y, más recientemente, muchos otros de América Latina (Argentina, Bolivia, Perú, y Brasil por citar algunos). Cada uno de ellos, en su momento, plantearon programas de incorporación privada a las empresas estatales bajo diferentes enfoques y procedimientos, aprendiendo de las experiencias previas e introduciendo sus propias experiencias y remedios ante lo que definían como errores o simplemente diferencias de objetivos y realidades. Así se produjo en cada caso un proceso con peculiaridades, logros y yerros que seguirán siendo objeto de estudio, particularmente por los países que ahora se encaminan hacia la corriente privatizadora.

El cambio de visión sobre el rol del Estado

La privatización, al involucrar no solo actos de disposición de activos, sino verdaderas transformaciones de las relaciones sociales de un país, debe ser examinada desde conceptos ideológicos y prácticos. La privatización reduce el papel del Estado, no solo para achicarlo, sino para reformarlo y ajustarlo a una dimensión que le permita cumplir con mayor eficiencia el nuevo rol que hoy en día el mundo entero comparte como válido: moderador y fiscalizador de las actividades económicas y sociales.

En ciertos casos, la privatización ha sido necesaria ya no por un problema de concepción ideológica del Estado, sino por razones de tipo práctico, para resolver problemas fiscales que surgen como resultado de la existencia de empresas deficitarias.

Desde el punto de vista práctico, la privatización permite transferir la carga de una empresa deficitaria a un privado; es éste quien debe asumir la responsabilidad de las pérdidas en primera instancia y emprender el desafío de su conversión en empresa rentable. La privatización permite convertir el Estado empresario, patrocinador y gendarme propio de una economía intervencionista, en un Estado normador, facilitador y controlador, propio de una economía de mercado. En este tipo de economía el capital privado debe asumir su papel empresarial; para esta finalidad es que el Estado «transfiere» sus propiedades a la empresa privada.

La privatización es un proceso que por lo general afecta intereses, por ello siempre ha tenido resistencia y contestatarios. Su realización ha sido conflictiva con disputas y resistencia (huelgas y protestas de los sindicatos y de grupos sociales con intereses determinados) que solo pueden contrarrestarse con decisión política del Gobierno empeñado en llevar adelante un proceso de cambio e incorporación privada. Se ha dicho que la privatización significa «achicar el Estado para agrandar la Nación». Con esto se ha querido significar que, como la experiencia de muchos países lo demuestra, la privatización ha hecho posible ampliar las fronteras de producción y de bienestar de los países.

La privatización significa quitarle poder al Estado en áreas de decisión sobre qué y cómo producir, para otorgar mayor poder sobre estos aspectos a las empresas privadas. Este hecho enfrenta a los trabajadores contra la política privatizadora, porque bajo un Estado paternalista hay mayor espacio para encontrar mejoras salariales para el grupo beneficiario de los resultados de la empresa estatal en cuestión, pero en desmedro del bienestar general y con el riesgo de perder un bien social que beneficia a toda la nación: la estabilidad macroeconómica.

En lo que sigue del presente capítulo trataremos algunos de los casos más notables del continente americano, para presentar el contexto, los objetivos y la forma en la que cada país encaró el proceso de incorporación privada.

secuentemente, la eficiencia en la asignación de los recursos de la economía. Aún cuando aisladamente ha sido posible apreciar ejemplos de eficiencia técnica, este no ha sido el resultado general.

A partir de las fuertes contradicciones que fueron surgiendo entre los modelos altamente estatistas de la época y la estabilidad y desarrollo económicos, diferentes países reaccionaron al modelo. Entre estos se encuentran países desarrollados como Inglaterra y España; también países en vías de desarrollo como Bangladesh y Chile inicialmente y, más recientemente, muchos otros de América Latina (Argentina, Bolivia, Perú, y Brasil por citar algunos). Cada uno de ellos, en su momento, plantearon programas de incorporación privada a las empresas estatales bajo diferentes enfoques y procedimientos, aprendiendo de las experiencias previas e introduciendo sus propias experiencias y remedios ante lo que definían como errores o simplemente diferencias de objetivos y realidades. Así se produjo en cada caso un proceso con peculiaridades, logros y yerros que seguirán siendo objeto de estudio, particularmente por los países que ahora se encaminan hacia la corriente privatizadora.

El cambio de visión sobre el rol del Estado

La privatización, al involucrar no solo actos de disposición de activos, sino verdaderas transformaciones de las relaciones sociales de un país, debe ser examinada desde conceptos ideológicos y prácticos. La privatización reduce el papel del Estado, no solo para achicarlo, sino para reformarlo y ajustarlo a una dimensión que le permita cumplir con mayor eficiencia el nuevo rol que hoy en día el mundo entero comparte como válido: moderador y fiscalizador de las actividades económicas y sociales.

En ciertos casos, la privatización ha sido necesaria ya no por un problema de concepción ideológica del Estado, sino por razones de tipo práctico, para resolver problemas fiscales que surgen como resultado de la existencia de empresas deficitarias.

Desde el punto de vista práctico, la privatización permite transferir la carga de una empresa deficitaria a un privado; es éste quien debe asumir la responsabilidad de las pérdidas en primera instancia y emprender el desafío de su conversión en empresa rentable. La privatización permite convertir el Estado empresario, patrocinador y gendarme propio de una economía intervencionista, en un Estado normador, facilitador y controlador, propio de una economía de mercado. En este tipo de economía el capital privado debe asumir su papel empresarial; para esta finalidad es que el Estado «transfiere» sus propiedades a la empresa privada.

La privatización es un proceso que por lo general afecta intereses, por ello siempre ha tenido resistencia y contestatarios. Su realización ha sido conflictiva con disputas y resistencia (huelgas y protestas de los sindicatos y de grupos sociales con intereses determinados) que solo pueden contrarrestarse con decisión política del Gobierno empeñado en llevar adelante un proceso de cambio e incorporación privada. Se ha dicho que la privatización significa «achicar el Estado para agrandar la Nación». Con esto se ha querido significar que, como la experiencia de muchos países lo demuestra, la privatización ha hecho posible ampliar las fronteras de producción y de bienestar de los países.

La privatización significa quitarle poder al Estado en áreas de decisión sobre qué y cómo producir, para otorgar mayor poder sobre estos aspectos a las empresas privadas. Este hecho enfrenta a los trabajadores contra la política privatizadora, porque bajo un Estado paternalista hay mayor espacio para encontrar mejoras salariales para el grupo beneficiario de los resultados de la empresa estatal en cuestión, pero en desmedro del bienestar general y con el riesgo de perder un bien social que beneficia a toda la nación: la estabilidad macroeconómica.

En lo que sigue del presente capítulo trataremos algunos de los casos más notables del continente americano, para presentar el contexto, los objetivos y la forma en la que cada país encaró el proceso de incorporación privada.

La primera experiencia privatizadora de América Latina: el caso de Chile

Indudablemente, Chile ha sido un país pionero en materia del nuevo enfoque económico del Estado. En una época de bonanza económica —en la cual el continente americano estaba gobernado por gobiernos autoritarios, militares o con un respaldo en el poder militar—, con el mundo enfrentando precios extraordinariamente favorables para las materias primas, entre estas del petróleo, cuando los gobiernos se orientaban a hacer «crecer» al Estado con base en el endeudamiento externo y a desarrollar políticas bajo la concepción de un «Estado Benefactor», incrementando los subsidios a sectores sociales determinados y subvenciones a la producción nacional de determinadas industrias, el Gobierno chileno encaraba un proceso de achicamiento del Estado y la adopción de un modelo económico de libre mercado basado en la fuerte participación privada.

El caso de Chile es un punto de referencia necesario cuando se trata de hacer un recuento de las experiencias sobre privatización. Primero, porque se enmarca como un proceso pionero en la región, cuando todavía la mayor parte de las economías regionales giraban en torno a fortalecer la participación estatal en la economía. Segundo, por la importancia relativa de las empresas públicas al momento de iniciarse el proceso de privatización —cerca del 40% del Producto Geográfico Bruto (PGB)— y porque el proceso involucró una enajenación a gran escala de las empresas estatales —alrededor de unas 500 empresas fueron objeto de transferencia al sector privado, bajando la participación de las empresas estatales luego del proceso de reforma a alrededor de un 15% del PGB—. Tercero, porque hoy ya no es posible negar que la base para el crecimiento acelerado y sostenido de dicho país a partir de la década de 1980 tiene como pilares fundamentales: (i) impulso del sector privado; (ii) la dinamización, diversificación; y, (iii) la expansión económica y las reformas estructurales relacionadas con la privatización.

Hasta la Gran Depresión del año 1930 las empresas estatales desempeñaban un papel limitado en el contexto de la economía chilena. Las condiciones cambiaron desde entonces hasta que los militares tomaron el poder. Para finales de 1973 hubo una fuerte y creciente intervención estatal en la economía; la injerencia del Estado durante el período de intervención estatal predominante estuvo expresada mediante la creación y administración de empresas estatales.

La Corporación de Fomento (CORFO), una especie de banco estatal de desarrollo, se convirtió en el instrumento clave para este proceso de saturación estatal, a partir de la creación de importantes empresas industriales (industria del acero [CAP]), agroindustriales (la industria azucarera de remolacha [IANS]), de servicios (la industria eléctrica [ENDESA]), etc. De igual manera, el crecimiento de la intervención estatal se fue dando a partir de la absorción, por parte de CORFO, de compañías privadas que no pudieron honrar sus créditos. Este proceso de crecimiento de la participación estatal se ve dramáticamente ilustrado por el crecimiento de las propiedades de CORFO: de un total de 68 empresas en 1970, a mediados de 1973 esta Corporación era propietaria de 596 empresas.

La creciente intervención estatal y la existencia de un gran sector de empresas estatales dieron lugar al surgimiento de una corriente de reacción contra esta tendencia del Estado. Dichas reacciones se desencadenaron durante el Gobierno socialista de Salvador Allende, a raíz de la profundización del programa de reforma agraria con las masivas expropiaciones de tierras, de la intervención generalizada de las empresas industriales y de la venta forzada de paquetes controladores a favor del Estado de la mayoría de las empresas financieras y de distribución al por mayor.

A partir de 1973, después del golpe de Estado dirigido por Augusto Pinochet, en un proceso que se prolonga hasta los primeros años del retorno a la democracia, se produce una reducción significativa del sistema de empresas estatales, bajo un proceso privatizador, sin duda, particularmente interesante por las razones ya expuestas respecto a la oportunidad de su ejecu-

ción y a los resultados y beneficios de largo plazo para el país. La diversidad de sectores y modalidades de traspasos de la propiedad son otras características que hacen notable el caso chileno como referencia para un análisis del fenómeno privatizador en el mundo.

El proceso chileno de privatización está claramente marcado por dos etapas. Una primera etapa de privatización fue desarrollada entre 1974 y 1979; en ella se traspasaron a manos privadas las empresas que tradicionalmente podían ser administradas por privados. Aunque, durante la crisis de principios de la década de 1980 una gran parte de estas empresas volvieron a manos del Estado para nuevamente ser privatizadas entre 1984 y 1985. En una segunda etapa de privatización (entre 1985 y 1990) fueron enajenadas las grandes empresas públicas tradicionales.

Otro elemento importante y característico del caso chileno es que la privatización estuvo acompañada por un proceso de preparación de las empresas a partir de un cambio en la mentalidad de administración de las mismas. En general, las empresas públicas (entre ellas la poderosa Corporación del Cobre) fueron estimuladas para ser eficientes aún cuando no estuviera en perspectiva un proceso privatizador sobre ellas.

Entorno inicial

El Gobierno socialista de Salvador Allende procuró impulsar una economía con una redistribución del ingreso significativa y un control estatal generalizado de los medios de producción. Este proceso, como era de esperarse por la forma en que se produjo, tuvo como consecuencia el surgimiento de profundos desequilibrios micro y macroeconómicos que fueron socavando las bases económicas del país a partir de una crisis económica incontenible.

Las políticas populistas del gobierno se tradujeron en reajustes salariales masivos e incontrolados, lo mismo que en incrementos desmedidos de los beneficios sociales. De igual

manera, el Gobierno se enfrascó en una política de ampliación irrestricta de subsidios, expansión del empleo en el sector público y en una nacionalización y expropiación indiscriminada de las empresas privadas. Todo esto, como no podía ser de otra manera, requirió de ingentes cantidades de dinero que debían ser financiadas por el Estado. El Gobierno de Allende al no contar con la posibilidad de pasar nuevas leyes impositivas por el Congreso Nacional, optó por el financiamiento de las necesidades financieras de su Gobierno vía préstamos del Banco Central.

Por otra parte, para controlar la inflación, resultado natural de un esquema de financiamiento como el señalado, el Gobierno optó por un sistema de controles de precios generalizado. Esto obviamente se tradujo en una total y absoluta distorsión del mercado que provocó una escasez generalizada de bienes en el mercado legal y el surgimiento de un mercado negro muy activo, deteriorando y desorganizando los canales de distribución de la economía. La inflación amenazaba con hacerse cada vez más explosiva, ascendiendo desde 300% en agosto de 1973 a 1000% en octubre del mismo año.

El deterioro de la economía durante este período fue profundizado como consecuencia de la negativa de las fuentes internacionales tradicionales de crédito a otorgar financiamiento al gobierno socialista, y con la caída de los precios mundiales del cobre, principal producto de exportación de Chile en aquella época.

La privatización en Chile se realizó como parte de un profundo proceso de reformas institucionales, en las cuales: (a) el mercado se constituye en el instrumento para las decisiones económicas; (b) el sector privado asume el rol de principal agente del desarrollo; (c) la apertura a los mercados externos es la forma que permitirá al país explotar sus ventajas comparativas; y (c) el desarrollo de un sector financiero eficiente será una base que permitirá que el crecimiento sea sostenible.

El convencimiento generalizado de quienes apoyaron el golpe de Estado de 1973 era que la privatización debía alcanzar a aquellas empresas que habían sido intervenidas o adquiri-

das por el Gobierno de Allende sin la mediación de una ley. El Gobierno, en un reconocimiento tácito de esta situación, excluye a la empresa estatal del cobre CODELCO, a la compañía de teléfonos CTC, a CHILECTRA (la empresa estatal de distribución de electricidad) y a otras grandes compañías de servicios públicos y empresas estatales creadas por ley o constituidas por la Corporación de Fomento. Tradicionalmente hubo en el país una gran oposición a la privatización de estas empresas, de forma tal que cuando Chile inició la privatización de algunas de estas empresas (después de 1985) hubo una dura crítica, inclusive de fuentes allegadas al mismo Gobierno.

El proceso de privatización

La Primera Ronda privatizadora (1974-1982) tuvo como característica la devolución a sus antiguos propietarios de las empresas intervenidas en el periodo previo. Se privatizaron todas las empresas que corresponden al área de empresas estatales «no tradicionales», se reprivatizó un alto porcentaje de las tierras agrícolas y se realizaron privatizaciones importantes en el área social. Durante la Segunda Ronda (a partir de 1985) se privatizaron todas las empresas que anteriormente habían sido sujeto de privatización pero que como consecuencia de la crisis de principios de los 80 retornaron a dominio del Estado. También se privatizaron un número relativamente pequeño de empresas estatales «tradicionales» de servicios públicos e infraestructura.

Primera Ronda privatizadora chilena

La mayoría de los cambios estructurales de la economía chilena se desarrollaron durante los años de 1970 y principios de los 1980. En este período, el Estado devolvió al sector privado alrededor de 500 empresas, la tierra expropiada bajo la reforma agraria; además y se realizaron reformas en los sectores educación, vivienda, salud y previsión social, para incorporar

los conceptos de mercado a la dinámica de funcionamiento de dichos sectores. La privatización de las empresas en esta ronda tuvo dos etapas: en la primera se devolvió a sus anteriores propietarios las empresas confiscadas durante el periodo previo, y en la segunda se realizó la venta de las empresas estatales «no tradicionales».

Durante la primera etapa de privatización, empresas por un valor de alrededor de US\$1,000 millones fueron devueltas a sus propietarios originales, bajo la condición de no iniciar litigios en contra del Estado. En algunos casos se establecieron condiciones adicionales sobre empleo, competitividad e inversiones y a la vez se concedieron créditos especiales. La devolución de estas propiedades fue a título gratuito con el exclusivo costo de las condiciones preferenciales de los créditos concedidos. El control de cumplimiento de las obligaciones de las partes en esta etapa no fue muy exigente: los propietarios de las empresas aprovecharon todas las oportunidades de crédito ventajoso que se les ofrecieron, pero no hubo correspondencia en el cumplimiento de las obligaciones, especialmente en lo que concierne al empleo.

La segunda etapa de esta primera ronda consistió en la entrega a título oneroso al sector privado de algo más de 200 empresas, por un valor de alrededor de US\$1.200 millones. Entidades financieras, industrias, compañías de distribución mayorista y corporaciones adquiridas por el Gobierno en el transcurso de varios años, formaban parte de este grupo de empresas que no son consideradas como tradicionalmente estatales (no correspondían a «monopolios naturales» ni a sectores estratégicos). Durante el proceso desarrollado en esta ronda, muchas de las empresas fueron cerradas y sus activos subastados. Esto ocurrió principalmente en los casos de las empresas en las cuales se esperaban pérdidas operacionales y cuando la mejor oferta que se podía esperar no era suficiente para cubrir el valor de liquidación anticipado. La forma más común de privatización, sin embargo, fue la licitación pública: el Gobierno ofrecía un precio nominal por el paquete, información sobre la compañía y las condiciones de la licitación; los licitantes, por

su parte, podían pagar por las empresas en efectivo o en cuotas. Otra forma de privatización fue la venta directa, normalmente aplicada a las empresas más pequeñas o cuando el Gobierno esperaba la existencia de un solo ofertante o cuando el proceso no dio lugar a precios aceptables.

El objetivo primario de las licitaciones era maximizar el precio de venta; por ello, en la mayoría de los casos se vendían paquetes controladores. Este proceso de venta masiva se tradujo en una relación entre bancos y ciertos conglomerados de empresas, debido a la facilidad de adquisición a crédito. En aquel momento se entendió que por la escasez de recursos líquidos, la exigencia de venta al contado habría reducido sustancialmente el precio ofertado. La venta al crédito dio lugar al surgimiento de grupos financieros locales que utilizaban los mismos activos adquiridos para sus inversiones y continuar con la adquisición de las nuevas empresas en subasta, dando lugar a una alta «monetización de activos».

Por su parte, la privatización de las tierras involucró un traspaso de las mismas por un valor de alrededor de US\$800 millones, y representó una distribución significativa de la tierra. En el proceso, lo que se hizo inicialmente fue devolver a sus antiguos propietarios toda la tierra irregularmente expropiada.

Esta primera ronda de privatización alcanzó también al área social:

- (i) Una de las más significativas «reformas» fue indudablemente la del sector previsional, que marcó el inicio de un nuevo modelo que posteriormente se aplicó en varios otros países del mundo y se continúa adoptando en varios otros. La reforma previsional involucró la adopción de un esquema de capitalización individual en sustitución del viejo sistema de reparto, con la participación de administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP's) que actúan en un mercado competitivo para captar afiliados.
- (ii) En el sector salud la privatización involucró la aparición de las «Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE)», que son compañías de seguros de salud es-

pecializadas que ofrecen una gama de seguros de salud financiados con el 7% de los salarios del asegurado.

- (iii) La reforma en el servicio de vivienda se basó en la aparición de oferta competitiva de viviendas para grupos sociales de ingreso medio y bajo, de manera que el subsidio del gobierno se asigna con un sistema de puntajes a las familias más pobres y más numerosas, premiando a aquellas que acumularon un mayor ahorro.
- (iv) Los cambios producidos en educación también fueron importantes y dieron lugar a un fortalecimiento de la participación privada y al financiamiento de la educación gratuita a través de subsidios pagados a los colegios privatizados, en función del número de alumnos y de ciertos indicadores de eficiencia.

Segunda Ronda

La segunda ronda de las privatizaciones estuvo orientada en principio a las empresas que ya habían sido previamente privatizadas pero que volvieron al Estado como resultado de la crisis financiera de principios de la década de 1980. El objetivo de la privatización fue la distribución de la propiedad y reducir el riesgo de reversión de la privatización como ocurrió luego de la primera etapa. En esta ronda se utilizó también una modalidad de privatización denominada «capitalismo popular», especialmente con las acciones de los grandes bancos y las AFP's. Bajo la modalidad del «capitalismo popular» se ofreció al público en general, mediante créditos a bajo interés, la posibilidad de adquirir porciones de acciones de las entidades objeto de privatización.

Posteriormente se privatizaron las grandes empresas estatales «tradicionales». Estos procesos políticamente más delicados fueron desarrolladas bajo diferentes modalidades. Se ofrecieron simultáneamente acciones a los trabajadores, a las

AFP's y a otros inversionistas. También se utilizó, como parte de la modalidad, la privatización por etapas de paquetes determinados de acciones hasta completar el traspaso del control al sector privado y, posteriormente, hasta alcanzar a transferir el 100% de las acciones mediante ofertas en la bolsa de valores. Durante esta etapa se utilizaron como métodos el «capitalismo laboral» (venta de acciones a los trabajadores de la empresa), el «capitalismo institucional» (venta de acciones a inversionistas institucionales) y el «capitalismo tradicional» (bajo este concepto se agrupa toda otra forma de privatización a título oneroso).

Privatización Total en Tiempo Record: la Experiencia Argentina

Argentina tiene hoy un sistema económico de libre mercado con amplias libertades al capital nacional y extranjero, como resultado del programa de reforma y privatizaciones que el Estado llevó a cabo a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990. El Estado desempeña actualmente un papel muy limitado en la economía. El Informe del Foro Económico Mundial de 1994 (World Economic Forum) califica a la República Argentina como el Estado más abierto y menos proteccionista del mundo.

Argentina después de la crisis de la deuda de principios de los años de 1980 vio profundizarse más su frágil economía. La repentina suspensión del financiamiento externo, que hasta pocos años antes parecía una inagotable fuente de recursos, provocó un estado de desequilibrio agudo. La Argentina se encontraba entre los países más endeudados del mundo y su deterioro fiscal había llevado al país a una situación de insolvencia. Por un lado, la crisis interna no había podido ser combatida por las medidas económicas que los sucesivos gobiernos posteriores a la dictadura habían ido asumiendo, ya que las mismas nunca atacaron a las fuentes originarias de la crisis y, por otro lado el problema de la deuda externa que amenazaba con asfixiar la economía si no se tomaban medidas definitivas, fueron el esce-

nario propicio para que el Gobierno de Carlos Saúl Menem asumiera medidas de corte radicalmente liberal.

Los objetivos del Gobierno eran en principio detener la crisis a partir de: (i) estabilizar la moneda bajo un esquema creíble y sostenible —el Gobierno se autoimpuso una camisa de fuerza para obligarse a mantener una disciplina fiscal y monetaria, mediante la emisión de una ley de paridad monetaria y la imposibilidad de cambiar mediante decreto del Gobierno la tasa de cambio—; (ii) la solución del problema externo, a partir de la renegociación creíble de la deuda externa; y, (iii) la mayor participación privada y la reorientación del papel del Estado.

El programa económico emprendido en la Argentina contempló primero la adopción de una nueva moneda fija por ley a un tipo de cambio de uno a uno con el dólar norteamericano (Ley de Convertibilidad). La Ley de Convertibilidad establece que el Banco Central debe vender dólares a dicho tipo de cambio, según la demanda del mercado y debe además respaldar totalmente la base monetaria con oro y con divisas internacionales. Además, se establece la eliminación de los controles de cambio y la libertad total para el movimiento de capitales.

Este proceso, para ser sostenible, requirió de un gran apoyo de recursos externos, paralelamente a la ejecución acelerada de reformas internas en los diferentes sectores. En el sector fiscal parte de esas reformas fue el emprendimiento de un programa masivo y acelerado de privatizaciones.

Las reformas fiscales y monetarias requerían ser acompañadas por medidas a nivel de las muchas empresas estatales. Desde un principio se percibió que el éxito dependería de la rapidez y decisión para ejecutar la privatización. De esta manera se produciría un proceso cada vez más creíble para el inversionista extranjero. La Argentina había llegado a un alto grado de desconfianza no solo por su insolvencia en el cumplimiento de sus compromisos externos sino, también, porque los gobiernos habían perdido toda credibilidad respecto de la estabilidad de sus políticas.

Así, el proceso argentino de privatización fue uno de los más acelerados y amplios que hasta ese momento se habían desarrollado en el mundo. En la privatización Argentina, prácticamente todos los casos implicaron la venta del 100% de las acciones del Estado en las empresas sujetas a privatización. Dada la alta prioridad otorgada a los plazos de ejecución de cada uno de los procesos, se utilizó con frecuencia un sistema denominado por ellos mismos como «venta a tranquera cerrada». No habían etapas previas de acondicionamiento de las empresas para ganar mayor valor y, por tanto, para llegar a precisiones deseables en otras situaciones, sobre los activos y su condición.

Bajo el esquema de la privatización fue establecido que los inversionistas extranjeros no necesitan solicitar ningún tipo de aprobación previa del Gobierno para repatriar en cualquier momento el monto total de su capital y de sus ganancias. Las compañías extranjeras y las domésticas reciben el mismo tratamiento. De acuerdo a la legislación, tienen acceso a todos los sectores económicos y pueden participar en los programas de incentivos y de provisión del Estado.

El programa de privatizaciones iniciado en 1990 transfirió al sector privado la mayoría de las compañías pertenecientes al Estado, algunas de las cuales representaban industrias enteras. Entre las compañías privatizadas se encuentran las siguientes: líneas aéreas, la empresa telefónica estatal, ferrocarriles, la producción y distribución de energía eléctrica (incluyendo las plantas de energía hidroeléctrica), la compañía petrolera del Estado (YPF), áreas petrolíferas, usinas siderúrgicas, puertos marítimos, estaciones de radio, televisión, y la mayoría de los servicios públicos. El valor conjunto de las empresas privatizadas sumaba US\$27,100 millones a fines de 1995.

En una evaluación ex-post de los procesos de privatización desarrollados se determinó que por la premura fueron cometidos errores que en otra circunstancia pudieron ser evitados. Se confrontaron problemas en los servicios públicos y en las obligaciones de las empresas. Esto ocurrió particularmente en el sector eléctrico y en el ferroviario.

El mérito del proceso de privatización argentino radica en que permitió el impulso que requería la región para que los capitales empezaran nuevamente a llegar. Con el proceso de privatización, muchas empresas extranjeras de las más grandes a nivel mundial en sus respectivos sectores han participado y se encuentran hoy operando en la Argentina y en la región.

El programa argentino estuvo acompañado también de reformas estructurales que llevaron a la creación de instancias de regulación por parte del Estado en cada uno de los sectores de servicios públicos. En el caso de la privatización en la mayor parte de los servicios públicos fueron impuestas metas de cumplimiento obligatorio, aunque en algunos casos -como ferroviario- las empresas han tropezado con problemas para su cumplimiento y el Gobierno se ha visto obligado a revisar tales metas y a renegociar las mismas. De igual manera, en sectores como el eléctrico el proceso llevó a una situación crítica en el abastecimiento y a otros conflictos respecto de los derechos concedidos a las empresas privatizadoras, cuya solución no ha sido inmediata y ha permitido lecciones importantes respecto a la forma de encarar los procesos.

El programa de privatización comprendió también la realización de importantes reformas en el sector previsional y de salud. Al igual que en Chile, Argentina adoptó un nuevo sistema de pensiones de capitalización individual administrado privadamente por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones privadas (AFJP).

Los grandes cambios efectuados en tiempo récord, en el caso argentino, fueron posibles debido a la situación económica crítica y al convencimiento generalizado de que las medidas de corte gradual sólo habían resultado en una profundización aún mayor de la crisis. Se puede decir que en este caso, a diferencia del chileno, la posibilidad de ejecutar un proceso tan amplio «contó con la ayuda de la crisis».

Otro elemento característico del caso argentino fue el destino de los recursos obtenidos con la privatización. Una parte importante fue utilizada en el repago de su deuda externa, bajo el esquema de condonación y reducción de deuda del denomi-

nado «plan Brady». Por ejemplo: en el caso de la empresa de telecomunicaciones Entel los oferentes debían ofertar un monto en dinero en efectivo, el resto del precio había que pagarlo con deuda externa argentina adquirida en el mercado secundario². Como resultado se logró una reducción de 5.200 millones de dólares de los 60.000 millones de deuda externa argentina. Por su parte, la principal empresa aérea, Aerolíneas Argentinas, fue adquirida por un valor de 2.350 millones de dólares, dividido en un monto de 260 millones de dólares en efectivo y 2.160 millones en deuda externa.

Bajo esta modalidad los recursos provenientes de la privatización han permitido a la Argentina reducir sustancialmente la presión del peso de la deuda sobre su sector externo y han hecho posible que su modelo económico con moneda «fija» al dólar pudiera ser sostenible.

Los profundos cambios estructurales, incluida la privatización masiva, han sido indudablemente los pilares para la estabilidad política del Gobierno de Carlos Menem y para la recuperación económica y la estabilidad de la Argentina durante la última década del siglo XX.

Los casos argentino y chileno han sido posteriormente objeto de análisis y estudio por los países que posteriormente, aún en la actualidad, han emprendido programas de reforma y privatización.

La Experiencia Peruana

El Perú emprende su programa de privatización masivo a partir del ingreso al Gobierno de Alberto Fujimori. El programa de Gobierno de Fujimori contemplaba como prioridades la eliminación del terrorismo y la modernización del Estado para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios que brinda

² Esta modalidad permitía al inversionista un importante atractivo en los ingresos que podía «ahorrarse», por cuanto los papeles argentinos tenían un precio sustancialmente menor a su valor facial.

a la ciudadanía, a partir del retiro del Estado de las actividades productivas con el convencimiento de la superioridad de los sistemas privados en la toma de decisiones dentro del marco de una economía abierta y competitiva.

Al igual que en el caso de la Argentina, aunque por diferentes razones, la economía peruana se encontraba debatiéndose desde varios años antes, en una profunda crisis económica agravada por una creciente tensión interna debido a las cruentas acciones de la guerrilla. El descontento de la población con los esquemas y con los partidos políticos tradicionales dio lugar al surgimiento de un Gobierno encabezado por una persona desconocida totalmente hasta meses antes de las elecciones y que surge con un nuevo movimiento político.

Alberto Fujimori encontrándose ante un esquema de gobierno cuyo control no estaba totalmente en manos del Poder Ejecutivo, comienza por tomar medidas políticas como la clausura del Congreso Nacional, asumiendo poderes extraordinarios para ejecutar su programa de Gobierno que como ya se indicó tenía los dos componentes básicos de acabar con la guerrilla y cambiar el rol del Estado en la economía peruana para abrir paso de manera masiva a la participación privada.

Consecuentemente, con respecto a las empresas estatales tradicionales (entre ellas la telefónica) el Gobierno contó con un ingrediente de apoyo adicional a la demanda generalizada de un cambio radical en el país, la anulación de cualquier oposición política a la enajenación de las empresas estatales.

Los procesos de privatización han estado precedidos, en los casos en que esto fue necesario, del establecimiento de nuevos marcos legales que definen el nuevo papel del Estado en la economía como regulador y promotor de la inversión privada. Los marcos regulatorios diseñados para las diferentes actividades económicas —como telecomunicaciones o electricidad— se orientan a fomentar la libre y leal competencia en el mercado, promover su normal desenvolvimiento y defender los derechos de los usuarios.

Los ingresos generados mediante el programa de privatización hasta 1999 han ascendido a más de 9 mil millones

de dólares y las autoridades esperan inversiones adicionales en los sectores privatizados por otros 7,200 millones de dólares.

El proceso de privatización en el Perú, aún cuando ya ha finalizado en las principales empresas y sectores, continúa en empresas de sectores como el de la minería, tierras, inmuebles y también para traspasar la Participación Accionaria del Estado en empresas mixtas. De igual manera, aún restan por ejecutarse concesiones de Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos en áreas tales como: redes viales, proyectos forestales, puertos, telecomunicaciones, aeropuertos, etc.

Rasgos característicos del programa de privatización peruano

Existen ciertos elementos que resaltan de los procesos de privatización en el Perú:

- (i) De acuerdo con la ley que permite al Gobierno ejecutar la privatización, los trabajadores de las empresas en proceso de privatización tienen el derecho de adquirir hasta el 10% del capital de la empresa que se transfiere.
- (ii) El Estado concede estímulos creados por ley, garantiza la estabilidad jurídica de las inversiones y proporciona garantías a la inversión privada nacional y extranjera.
- (iii) Todas las ventas se realizan mediante subastas públicas abiertas, donde las empresas son previamente precalificadas. El criterio para determinar al ganador es objetivo y conocido con anterioridad por todos los postores, mediante procesos públicos.

La privatización vía concesión ha sido aplicada a los servicios públicos y a las obras de infraestructura. En el caso de las incorporaciones privadas a los servicios públicos, estos procesos han sido desarrollados bajo los siguientes principios:

- (i) Todos los procesos de selección de las empresas concesionarias se realizan mediante licitaciones y concursos públicos con criterios objetivos conocidos con anticipación por los concursantes.
- (ii) Las concesiones entregadas cuentan con un marco regulatorio y organismos reguladores creados por leyes del Congreso de la República.

Organo encargado

La organización institucional para la privatización comprende un nivel centralizado de alta dirección y un nivel descentralizado para agilizar los procesos individuales. La Comisión para la Promoción de la Inversión Privada (COPRI) fue creada en 1991 con el fin de planear y ejecutar un programa de privatización a gran escala. COPRI es una comisión multisectorial de nivel ministerial que actúa como el directorio del proceso y que tiene plena autoridad legal para disponer respecto de la transferencia de los intereses del Estado en las empresas o activos incorporados al proceso de privatización.

Logros del Programa de Privatización

Los logros de la privatización han sido notorios, por lo que se han constituido en un factor clave para el éxito del programa económico. El programa peruano de privatización ha permitido:

- (i) Racionalizar las empresas en proceso de privatización;
- (ii) Generar recursos suficientes para asegurar el financiamiento del plan de inversión social del gobierno;
- (iii) Atraer significativos compromisos de inversión;
- (iv) Reducir la percepción de riesgo del inversionista extranjero;

- (v) Desarrollar el mercado nacional de capitales; y,
- (vi) Fomentar la competencia.

El proceso de privatización ha atraído importantes operadores nacionales e internacionales al Perú. La concreción de más de 200 transacciones de privatización ha significado una radical transformación de muchas actividades productivas ahora en manos de operadores privados.

Modalidades

La privatización, a diferencia del caso argentino, en general ha sido mediante ventas parciales de paquetes controladores. La modalidad de privatización generalmente utilizada se basa en la transferencia del control de la gestión de empresas a operadores estratégicos de prestigio y a los trabajadores de las respectivas empresas. Esta modalidad ha sido complementada, sobre todo para el caso de las empresas de servicios públicos privatizadas, con la venta en los mercados de capitales a inversionistas financieros del remanente de la participación accionaria del Estado en las mismas.

Las principales concesiones efectuadas han promocionado la inversión privada a través de concesiones gratuitas.

El esquema de privatización patrocina programas complementarios en función de la naturaleza de las empresas sujetas al proceso. Entre estos se tienen los programas de apoyo a la reconversión laboral, de adquisición de acciones por parte de los trabajadores, de participación ciudadana y de promoción empresarial.

El programa de reconversión laboral tiene el propósito de ayudar a mitigar los efectos de la racionalización de personal en ciertas empresas en proceso de privatización que, por sus características, constituyen enclaves económicos en las zonas donde operan.

El programa de adquisición de acciones por parte de los trabajadores tiene como propósito fundamental crear las condiciones e incentivos para establecer una amplia base de pro-

pietarios de acciones de empresas, incluidos los propios trabajadores de las empresas privatizadas³.

El programa de participación ciudadana tiene como metas la amplia participación ciudadana en la adquisición de acciones de las empresas privatizada⁴.

El programa de promoción empresarial tiene el objetivo de otorgar financiamiento a empresarios pequeños y medianos para la adquisición de empresas en proceso de privatización. Se ofrecen condiciones de financiamiento equivalentes a las más favorables del mercado internacional, con un plazo promedio de pago de cinco años. El programa está dirigido a empresas establecidas previamente en el Perú. La supervisión y administración de los créditos se realiza a través de entidades especializadas. Se exigen garantías colaterales apropiadas. Este programa se ha utilizado para financiar la venta de más de 100 empresas o activos del Estado, incluidas, entre otras, empresas industriales, varias unidades de la cadena de hoteles de turistas, plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado, empresas eléctricas y lotes de tierras.

La Capitalización: Un Nuevo Modelo de Incorporación Privada

La Experiencia Boliviana

Antecedentes previos

Bolivia, después de estar sumida en una crisis económica sin precedentes en América Latina y en el mundo durante la

³ Hacia fines de 1999, 16,000 trabajadores habían ejercido su derecho de compra del 10% que les permite la ley, lo que ha involucrado un monto de transacciones equivalentes a US\$236 millones.

⁴ La meta de este programa era que «no menos de 400,000 peruanos se convirtieran en accionistas de empresas rentables y eficientes» (Mensaje al Congreso del presidente Alberto Fujimori el 28 de julio de 1995). El programa consiguió, mucho antes de lo previsto, alcanzar su meta inicial de 400 mil ciudadanos accionistas

primera mitad de la década de 1980, se embarca en la adopción de un modelo de economía de mercado con una fuerte disciplina fiscal y monetaria. En 1985, el Gobierno boliviano pone fin a una hiperinflación que había alcanzado una tasa del 25,000% anual, mediante la adopción de una política económica de libre mercado basada en tres pilares: (i) el cambio de los roles estatales y privado (el Estado deja su papel intervencionista en la fijación de precios y en general en su participación en la actividad económica, para permitir mayor libertad al mercado y a la iniciativa privada), (ii) una reforma fiscal profunda (incluyendo como uno de sus principales componentes, una reforma del sistema impositivo vigente); y (iii) una reforma monetaria y financiera (que tiene como base la independencia del Banco Central del Poder Político en el Gobierno).

La denominada «Nueva Política Económica» impuesta en 1985, si bien fue exitosa para detener la hiperinflación, no tuvo efectividad para dinamizar la economía. Así, durante el periodo 1985 a 1993 el crecimiento económico del país sólo alcanzó a una tasa promedio del 2% —tasa inferior al crecimiento poblacional (2.6%)—. Por otra parte, los créditos de cooperación internacional fueron disminuyendo y el ahorro interno claramente era insuficiente para promover un crecimiento más dinámico. En este contexto, la señal era clara: no había otro camino que procurar atraer el ahorro externo.

El Modelo Boliviano de Incorporación Privada

En 1992 se dicta una ley que hace posible que la privatización de algunas empresas menores se pueda viabilizar, sin embargo, no es sino con el modelo de capitalización que se realiza una incorporación masiva del capital privado a las grandes empresas del Estado. La idea de la capitalización surge, como lo cuenta su creador el ex presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada, como una reflexión que le fuera planteada por un agricultor mientras delineaba su propuesta electoral para las elecciones presidenciales de 1993. El trabajador campesino

hizo la siguiente reflexión: «para mejorar la tierra, comprar abonos, ampliar cultivos -le dijo- yo no he vendido mis propiedades, me he asociado con mi compadre, él ha puesto la mitad del capital y juntos emprendimos el desarrollo de nuestra agricultura. No me he deshecho de mis cosas y ahora estoy mejor que antes».

Con estas ideas fue concebido el esquema de capitalización que implicó la conformación de una sociedad en un 50% entre el Estado —aportando sus empresas— y un «socio capitalizador» —aportando recursos frescos—. De esta manera, el Estado conservaba su propiedad pero paralelamente permitía el ingreso de capitales, tecnología y administración eficientes a las empresas estatales.

La capitalización practicada en Bolivia tuvo su primer desafío en convencer a los organismos internacionales sobre su coherencia y racionalidad, ya que hasta aquel momento, la privatización ortodoxa había sido el modelo de incorporación privada aplicado en todos los países. La capitalización más allá de su carácter único e inédito, tuvo también otro elemento resaltable: se ejecutó en un contexto de una amplia libertad democrática y de opinión, donde el Gobierno no venía precedido de un convencimiento generalizado de que la situación era insostenible como fue el caso del año 1985, donde las medidas de estabilización fueron posibles de tomar gracias al convencimiento generalizado de que «nada podía ser peor que lo que el país estaba viviendo con la hiperinflación y por tanto cualquier remedio, por duro que sea debía ser tomado».

Generalmente los procesos de privatización tuvieron como apoyo un factor fundamental que hizo factible el desarrollo de los procesos. En el caso de Chile, la presencia de un esquema de Gobierno totalitario anuló la posibilidad de manifestaciones en contra del proceso. En los casos de Argentina y Perú, con procesos desarrollados bajo regímenes democráticos, el convencimiento generalizado —en el primer caso por una crisis económica galopante y en el segundo caso por el ingrediente adicional de la presencia cada vez más devastadora de la guerrilla— de que

había que tomar medidas de fondo para resolver la situación del país fueron los escenarios propicios para desarrollar los programas de incorporación privada.

En el caso de Bolivia, el proceso fue desarrollado en el contexto de un esquema democrático que se enfrentaba ya no a la necesidad de combatir la crisis generalizada, sino, más bien, con el fin de permitir a la economía nacional dar un salto cualitativo y posibilitar un «despegue económico». Las empresas incorporadas en el innovador esquema, correspondían, en el sentimiento generalizado de la población, al «patrimonio nacional», por tanto su imposibilidad de enajenación estuvo fuera de toda discusión. Aún cuando la capitalización no implicó la enajenación de los activos estatales, quienes se oponían a la capitalización decían que «al vender el 50% de las acciones del Estado en las empresas, se estaba vendiendo el país y esto era como vender las joyas de la familia a través de un acto político no consensuado». El concepto de oposición a la venta del «patrimonio del Estado Boliviano», estuvo siempre en el centro de la discusión y como principal punto de cuestionamiento a toda participación privada en las empresas estatales bolivianas.

Bajo el esquema de la capitalización se reformaron las cinco empresas estatales más grandes: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y la empresa Lloyd Aéreo Boliviano (LAB). Cada una de estas empresas operando en sus respectivos sectores bajo condiciones cuasimonopólicas.

La capitalización, a diferencia de la privatización, implicó la llegada de recursos frescos directamente a las empresas, para ser aplicadas a inversiones (bajo planes de inversión definidos para cada una de las empresas por los propios «socios estratégicos») en sus respectivos sectores de operación —para su propio beneficio y fortalecimiento— en un plazo determinado; el Estado no recibió un solo dólar de esta operación. La capitalización boliviana implicó un monto total aproximado de 1,610

millones de dólares, lo que en términos comparativos es algo así como el 25% del Producto Interno Bruto de Bolivia para el año 1997.

La capitalización boliviana se enmarcó en el contexto de una amplia reforma social y reestructuración sectorial:

- La reforma sectorial que implicó la capitalización en cada uno de los sectores en los que operan las empresas que fueron reformadas. Esta reforma sectorial completa dio lugar al surgimiento de un sistema regulatorio único, denominado Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), donde se tienen un órgano fiscalizador de la actividad regulatoria ejercida a nivel de cada uno de los sectores —que actúa a la vez como una instancia de apelaciones— y las denominadas «Superintendencias Sectoriales», órganos con independencia económica y administrativa que se encargan de la regulación sectorial en los sectores de su competencia.

Existe total independencia de las entidades regulatorias sectoriales del poder político; el regulador es nombrado por Ley de la República y dura en sus funciones un periodo de 8 años. El financiamiento de los entes reguladores no depende del presupuesto ni de las recaudaciones del Gobierno, son las propias empresas reguladas las que pagan un porcentaje de sus ingresos por el servicio de regulación.

- Y, por otro lado, la reforma del sistema de pensiones que, al igual que en los demás países de la región que realizaron dicha reforma previsional, cambió el sistema de reparto por uno de capitalización individual. A diferencia de las demás reformas de este tipo, en Bolivia se limitó el mercado a la existencia de dos Administradoras de Fondos de Pensiones para los primeros años del nuevo sistema. Esto permitió reducir componente de «gasto social» de las AFP por el costo de captación

de nuevos afiliados⁵, al fijar a cada AFP mercados exclusivos y excluir la posibilidad de competencia por precio, por cuanto las AFP's fueron seleccionadas por la comisión que ofrecían cobrar a los afiliados. Hoy día Bolivia tiene el sistema con más bajas comisiones de toda la región.

Acompañando a la reforma previsional, se diseñó un esquema de distribución social de la propiedad estatal en las empresas capitalizadas, es decir, del 50% de las empresas o lo que es lo mismo del aporte del Estado en la capitalización. La participación accionaria del Estado en las empresas capitalizadas (valorada en aproximadamente US\$1,610 millones), fue entregado a las AFP's para que sea administrado por ellas para beneficio de los ciudadanos bolivianos, quienes recibirían sus beneficios mediante anualidades vitalicias entregadas a partir de los 65 años de edad.

Otro elemento característico del proceso de capitalización boliviano fue la posibilidad que se dio a los trabajadores de cada empresa sujeta al proceso, de adquirir acciones de las sociedades a ser capitalizadas al valor en libros de las mismas, por un monto equivalente como máximo al monto de sus beneficios sociales acumulados durante sus años de trabajo en la empresa (un salario por año). De esta manera se tuvo que en casi todos los casos la participación de los trabajadores sobrepasó el 60%. Los trabajadores que participaron de esta oferta realizaron excelente negocio. Por ejemplo, en el caso de telecomunicaciones, las acciones que el trabajador suscribía a un valor nominal de 100 bolivianos por acción, el inversionista estratégico las estaba pagando a un precio 5 veces superior.

El proceso de selección y adjudicación de las licitaciones, en los cinco casos de capitalización, fue de dos etapas: una pri-

5 De acuerdo con información estadística del sistema previsional de Chile, en cierto momento, las AFP destinaban casi un 20% de su presupuesto a propaganda y gastos de captación de afiliados, los cuales en su mayor parte no eran nuevos ingresantes al sistema sino afiliados que se movían de una AFP a otra motivados por la propaganda.

mera, de pre-selección de los potenciales socios y una segunda de selección del ganador de la licitación. Solo quienes reunían un conjunto de requisitos mínimos eran pre-seleccionados. La segunda etapa, que se definía mediante una única variable de precio ofrecido por el paquete de acciones en oferta, se ejecutaba luego de que con todos los pre-seleccionados se hubo consensuado los «contratos de la transacción» (Contrato Administración de Acciones, de Suscripción de Acciones, de Otorgamiento de concesión o Licencia y otros contratos específicos a cada sector), que no podían ser posteriormente sujetos de cambio alguno, de manera tal que estando todos dispuestos a cumplir con lo pactado en los contratos, lo único que incidía para la elegibilidad de unos u otros, era el precio que estaban dispuestos a pagar por el paquete accionario.

El diseño de la estrategia de capitalización en cada sector fue orientado a obtener el mejor resultado económico posible, a partir de organizar la empresa de forma tal que:

- (i) sus activos (incluyendo sus intangibles) fueran valorados en su real dimensión, retirando aquellos que no añadían valor a la operación;
- (ii) la incorporación de pasivos permitiera un alivio al flujo de fondos del Tesoro General de la Nación y no castigara más allá de su valor real el valor a ser ofrecido por cada paquete accionario;
- (iii) el entorno (marco regulatorio y contratos) ofreciera garantías reales de que las reglas del juego no serían modificadas y se respetarían los compromisos asumidos⁶.

6 En casi todos los casos, excepto el ferroviario, se partió con la emisión de una nueva ley que recogía los conceptos más actualizados de organización del mercado bajo los nuevos roles de participación privada y estatal, donde el Estado se retiraba de la participación activa en la empresa para asumir el papel de regulador, a través de las superintendencias sectoriales, y de diseñador de políticas y normas, mediante los ministerios sectoriales respectivos.

Por otra parte, mediante la suscripción de un «contrato de administración», el Estado acordaba con su «socio estratégico» otorgar a favor de éste último la administración de las empresas por un plazo determinado —coincidente con el periodo requerido para hacer efectiva la inversión del total de los recursos aportados a las empresas capitalizadas—. Una garantía adicional de que el Estado no participaría activamente en las decisiones de la empresa fue que primero se constituyó un «fideicomiso» con las acciones del Estado, encomendando a un fideicomisario la administración de los intereses del Estado en las empresas capitalizadas para beneficio de los ciudadanos bolivianos⁷ y, posteriormente, cuando las administradoras de fondos de pensiones privadas estuvieron seleccionadas, como parte de la reforma de pensiones, ellas recibieron del fideicomisario los recursos obtenidos con la capitalización y la administración de los mismos, para beneficio de los ciudadanos bolivianos, sin posibilidad de que tal patrimonio pudiera volver a manos del Estado.

Paralelamente a la capitalización, en Bolivia se llevó a cabo una privatización masiva de pequeñas y medianas empresas de la ex-Corporación Boliviana de Fomento, de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y de los municipios. Esta privatización, en función del tamaño e importancia de cada empresa fue desarrollada mediante procesos competitivos cuyas exigencias dependían de las características, tamaño e importancia de la empresa en cuestión⁸. En todos estos casos de privatización, el objetivo final fue maximizar el precio de la transacción.

En el caso boliviano, la capitalización involucra una diferencia sustancial respecto a los procesos de privatización tradi-

⁷ La «ley de capitalización» definió que los recursos del Estado resultantes de la capitalización debían ir a beneficiar a los «ciudadanos bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 hubieren cumplido la mayoría (21 años)», mediante su depósito en las administradoras de pensiones a ser creadas conforme a ley.

⁸ Muchas de estas empresas se trataban de inmuebles y empresas cerradas cuyos activos no alcanzaban valores significativos.

cionales que ya fue superficialmente señalada: si bien se logra incorporar a cada empresa el control privado de la administración como la vía para lograr la eficiencia de las empresas, el Estado no recibe el producto de los aportes de los inversionistas, por tanto no entran recursos líquidos a las arcas estatales, más aún bajo el esquema de «cesión» de los derechos a los ciudadanos bolivianos. Únicamente los recursos obtenidos por la privatización pura ingresaron al Tesoro General de la Nación, aunque los mismos también con un destino previamente determinado para la ejecución de obras públicas en las regiones en las cuales operan las empresas privatizadas.

Por ello, el beneficio para el país del proceso de incorporación privada en este caso debe buscarse en:

- (i) La reorganización del mercado, mediante la eliminación de los elementos distorsionadores de la economía;
- (ii) El fortalecimiento de la economía y particularmente de los sectores en los cuales operan las empresas capitalizadas por la disponibilidad de recursos inmediatos para el desarrollo de las empresas y por la apertura del país a la inversión de empresas importantes en el contexto internacional.
- (iii) Los ahorros para el Estado que se explican como consecuencia de la eliminación de los déficits operativos permanentes de las empresas que fueron capitalizadas y, consecuentemente, la eliminación de potenciales fuentes de desequilibrio macroeconómico.

Hoy en día quedan aún empresas en poder del Estado, casi todas sin importancia ni en la generación de ingresos ni en los costos que involucran su mantenimiento. Sin embargo, existe el convencimiento en las autoridades de que el proceso de incorporación privada debe continuar en todas las empresas que aún permanecen como propiedad del Estado.

CAPITULO II

La Filosofía del Proceso de Reforma de La Empresa Pública en República Dominicana

Los objetivos que orientan las reformas estructurales de las instituciones y empresas del Estado dependen de manera dramática de la adecuada definición de los instrumentos institucionales —las autoridades encargadas de llevar adelante las reformas— y de los procedimientos que dichos instrumentos institucionales pueden o deben utilizar, a los fines de alcanzar el mayor grado de legitimación posible.

La Ley de Reforma de la Empresa Pública (141-97) en su parte enunciativa permite establecer que el objetivo perseguido por el Estado con la reforma de sus empresas es *enfrentar la pobreza a partir de viabilizar un desarrollo sostenible de la economía dominicana*. Esta Ley considera, en consecuencia, que el desarrollo sostenible será posibilitado con el uso eficiente y transparente de los recursos nacionales; en lo que concierne al patrimonio del Estado constituido por las empresas públicas objeto de reforma.

La Ley parte de la premisa de que la «eficiencia y transparencia» del manejo de las empresas públicas podrá ser lograda a través de la incorporación de importantes reformas internas en las empresas, *incluyendo una decisiva participación privada a su patrimonio y su gestión*. Este juicio de valor anteriormente mencionado establece inequívocamente la decisión del Estado Dominicano de fomentar la participación privada en sus empresas como la única vía para lograr que las mismas puedan ser eficientemente administradas.

Un elemento no menos importante en la definición de los objetivos de las reformas estructurales es, indudablemente, la determinación de los elementos cualitativos sobre los que deben descansar los procesos. No obstante, cualquier buena intención manifiesta en la norma no podría conducir a buen fin si, paralelamente, no se cuenta con el instrumento idóneo para su ejecución. Por ello, y como lo demuestra la experiencia, los

múltiples intereses en juego al momento de emprender reformas y la complejidad de las relaciones y decisiones hacen definitivamente que el nudo gordiano para el éxito o fracaso de una reforma se encuentre en la idoneidad, independencia y credibilidad que tenga el instrumento encargado de ejecutarla.

En el caso dominicano la misma Ley que respalda las acciones del Estado para ejecutar las actividades de la reforma establece la creación del instrumento encargado de ejecutarla (la Comisión). Sus miembros son seleccionados para un asunto de tal trascendencia bajo un esquema de equilibrio entre dos de los poderes del Estado. El Poder Ejecutivo está a cargo de nominar a los miembros de la Comisión, pero los mismos requieren la ratificación congresional. Esto, indudablemente, le da un grado importante de credibilidad y estabilidad al instrumento de la reforma: su nominación o cambio no es potestad de un único Poder del Estado; consecuentemente el accionar de la Comisión no se circunscribe a las presiones políticas sino al mandato de la Ley.

Los valores de la Reforma

La Ley de Reforma señala que el proceso de incorporación del capital privado a las empresas del Estado debe ser realizado bajo «la más absoluta transparencia y pulcritud de los procedimientos y mecanismos aplicados». La Ley considera que se garantiza el buen uso de los bienes públicos si los mismos son colocados bajo administración privada, mediante procedimientos pulcros y transparentes; por tanto, prioriza la ejecución de procesos que deben llevar implícitos estos objetivos en todas sus actividades.

En interpretación de la Comisión, la competencia, la participación y la eficiencia son los valores primarios que definitivamente permitirán que los procesos puedan ser ejecutados de manera transparente y pulcra, y que en definitiva se obtengan los mejores resultados para beneficio del Estado y al menor costo posible. La Comisión, para diseñar cada uno de los procesos, basa sus acciones en estos tres pilares fundamentales: competencia, participación y eficiencia.

Ahora bien, ninguno de los valores es independiente del otro. Competencia y participación implican una amplia difusión de cada uno de los procesos; implican la preparación de elementos objetivos que permitan presentar de manera creíble las características de la empresa, la estrategia adoptada para su reforma y las bondades y posibilidades que se ofrecen a los inversionistas. La competencia sólo es posible en un entorno donde las empresas visualizan que no existe ningún tipo de favoritismo ni discriminación: una sana competencia es resultado de un proceso manejado bajo igualdad de condiciones para todos los participantes en un ambiente de total transparencia y pulcritud.

La eficiencia implica contar con el elemento humano capaz de responder al gran desafío que significa desarrollar un trabajo sin precedentes como ha sido el caso de la reforma de las empresas estatales en la República Dominicana. La eficiencia requiere también que cada una de las partes encargadas de ejecutar las acciones (empresas y Comisión) actúen de manera coordinada y ágil. Eficiencia, en general, significa la obtención de los mejores resultados haciendo uso de la menor cantidad posible de recursos; esto es, hacer uso del conocimiento y experiencia de terceros para aplicarlos en el beneficio propio. Y esto es lo que ha hecho la Comisión: ha contratado los servicios de consultorías de primera línea y con experiencia en cada una de las áreas donde la reforma debía ejecutarse. No se es eficiente «redescubriendo la rueda»; la eficiencia significa también hacer uso de las experiencias y aprender de los errores, lo único que se requiere es contextualizar la experiencia aprendida a mucho costo en otros países, extraer lo bueno y desechar los errores.

La transparencia, a los ojos de la opinión pública, en general viene dada también por la inexistencia de acciones o documentos «secretos». Todas las instancias interesadas en conocer los detalles de cada proceso, los compromisos y los acuerdos pueden hacerlo. En este aspecto, la Comisión ha tomado especial cuidado en mantener información abierta a los diferentes

interesados, particularmente a la prensa. Ha establecido convenios con entidades académicas para que las mismas administren centros de información con todos los documentos de cada proceso. De igual manera, ha enviado toda la documentación al Congreso de la República para que pueda ser objeto de análisis por todos los legisladores que así lo deseen. En general, toda entidad pública o privada que así lo ha deseado ha tenido libre acceso a cualquier documento de la reforma.

La transparencia y pulcritud referidas en la Ley han sido asumidas no solo para la conducción de cada uno de los procesos de reforma, sino también para la contratación de todas las asesorías y consultorías que han sido requeridas. En todos los casos, las contrataciones han sido efectuadas mediante licitaciones públicas. La Comisión ha desarrollado procedimientos de invitación, evaluación y contratación de consultorías a partir de las directrices de los organismos internacionales que prestaron el apoyo financiero a la ejecución de la reforma. Prueba de la transparencia y pulcritud del manejo de las contrataciones es que en ningún caso se presentaron observaciones, mucho menos impugnaciones, ni de los interesados en adjudicarse la consultoría ni de los organismos financiadores.

La Ingeniería de los Procesos

La Ley de Reforma establece una serie de exigencias que deben ser cumplidas antes de iniciar formalmente cada uno de los procesos. Entre estas exigencias figuran la contratación de una auditoría patrimonial y la contratación de una consultoría para la tasación de las empresas. Independientemente de estos trabajos, cuyos resultados sirvieron para la toma de decisiones respecto a los valores mínimos aceptables para las transacciones, se contrataron consultorías especializadas en materia de diseño estratégico de la reforma y de mercadeo (bancos de inversión) con miras siempre a maximizar los resultados.

La reforma de la empresa pública bajo los esquemas de capitalización y arrendamiento ha implicado la búsqueda de

un socio estratégico para el Estado¹. Dicho socio, a diferencia de lo que ocurre en un proceso de privatización, inyecta recursos frescos a la empresa que pueden ser utilizados en nuevas inversiones y en capital de trabajo que el mismo administra. El derecho de administración otorgado al inversionista, sumado a la existencia de recursos de disponibilidad inmediata, hacen el esquema de capitalización doblemente atractivo.

Por tanto, condiciones necesarias para lograr la participación privada bajo este esquema, son la seguridad para la inversión y reglas del juego claras y estables así como total independencia administrativa. En el proceso de reforma de las empresas estatales bajo el amparo de la Ley 141-97, dichas condiciones se han materializado en:

- (i) La actuación del Estado al interior de la firma: el Estado como socio (en el caso de capitalización) ha cedido el manejo de los negocios de la empresa a su socio privado; no habría sido posible lograr la participación privada si el Estado no se hubiera comprometido a dejar que su socio privado esté a cargo de la conducción de los negocios de la empresa reformada. La suscripción de un «Contrato de Administración» y la redacción de los Estatutos Sociales ofrecen las garantías para que la actuación del Estado no introduzca distorsiones a los objetivos empresariales de las nuevas sociedades capitalizadas.
- (ii) La actuación del Estado como agente normativo y regulador. Recogiendo las experiencias de otros países se

¹ En el caso de la capitalización, el Estado busca un socio en el sentido estricto del término y se considera estratégico por cuanto le permite alcanzar sus objetivos de largo plazo.

En el caso del arrendamiento, el término «socio estratégico» es utilizado en sentido figurado; por cuanto el arrendatario no entra en sociedad con el Estado, él es un usufructuario de los bienes del Estado, contra el pago de una retribución. Pero, al alcanzar sus objetivos económicos y cumplir sus obligaciones contractuales, permite, indirectamente, que el Estado alcance sus propios objetivos de largo plazo.

ha procurado que las normas para la actuación futura de la firma estén claramente establecidas previa la conclusión de la transacción, para evitar de esta manera los riesgos de cambios futuros en las reglas del juego.

Para la solución de conflictos relativos a la interpretación de los contratos se ha previsto la figura del arbitraje, evitando así la existencia de conflictos de intereses. Para el ejercicio de la actividad fiscalizadora y regulatoria, en aquellas actividades de servicios públicos, se ha acompañado la reforma con la implementación de una autoridad regulatoria y con la emisión de un nuevo marco normativo.

En el diseño de la estrategia se ha tenido en consideración el hecho de que también la búsqueda de un socio confiable parte de una adecuada pre-selección de los potenciales socios. En este contexto, la selección definitiva ha tenido lugar a partir de evaluar dos elementos: primero, la calidad del socio; y la posteriormente cantidad del aporte. Se entendió que una reforma sostenible en un sector estratégico es factible sólo si el operador futuro tiene la experiencia suficiente para conducir adecuadamente la empresa, prestando un servicio más confiable y seguro del que venía prestando el Estado. Por ello, en todos los casos las licitaciones se realizaron en dos etapas: la primera consistió en un proceso de pre-selección de los interesados, para lo cual la Comisión tuvo que definir el perfil mínimo del socio buscado en cada caso; la segunda etapa fue un proceso de selección del socio, que empieza con la discusión del contenido de los contratos y de los términos de la transacción con todos los pre-seleccionados y, finalmente, la selección de uno de ellos con base en el monto de su propuesta económica.

La Comisión tenía el convencimiento de que el escenario ideal para una selección correcta del potencial socio es un ambiente altamente competitivo; por ello procuró en cada caso generar la mayor concurrencia posible a partir de la adecuada difusión nacional e internacional de los procesos. De igual manera, se entendió que en la medida en que se pudiera ofrecer un ambiente de transparencia, se podría lograr una buena concurrencia. La Comisión partió de la premisa de que «todos los

procesos no sólo tienen que ser transparentes sino que deben parecer transparentes». Por ello, la administración de cada proceso licitatorio fue realizada bajo estrictos procedimientos protocolares: toda consulta de los inversionistas se realizaba por escrito y la respuesta era comunicada a todos por igual. De igual forma, los contratos que sellarían la transacción en cada caso fueron objeto de discusión previa con todos los inversionistas pre-seleccionados para cada proceso, ya que un esquema en el que primero se selecciona al socio y luego se negocian los términos contractuales no garantiza la suficiente transparencia. La negociación de términos luego de la adjudicación puede dar lugar a discrecionalidades en perjuicio de los mejores intereses del proceso.

Definidos los compromisos contractuales y la participación del Estado, se emitieron los documentos definitivos y la competencia entre todos los pre-seleccionados fue resumida a una variable única y totalmente objetiva: el mayor precio ofertado.

¿Cómo hacer un proceso transparente?

Como fue señalado anteriormente, la Comisión trabajó bajo la premisa de que los procesos no solo tenían que ser transparentes sino que también debían parecer transparentes. Por ello, en el diseño de los procesos se buscó que cada inversionista percibiera seriedad e igualdad de condiciones y oportunidades.

Los bancos de inversión ayudan a cumplir el objetivo de la transparencia. Un banco de inversión cumple la doble función de ser el agente promotor y el nexo entre los inversionistas y el órgano ejecutor del proceso. El banco de inversión es una vía para que la entidad ejecutora: (i) conozca las inquietudes de los inversionistas, evitando contactos directos que pudieran ser interpretados como una inclinación a favor de un determinado participante; (ii) tenga oportunidad de informarse permanentemente del grado de interés en el proceso y mantener activo dicho interés; y (iii) pueda obtener información del mercado para optimizar los resultados del proceso.

En todos los procesos más importantes se contó con la participación de un banco de inversión como parte de las asesorías especializadas que se contrataron.

El otro elemento que permite hacer un proceso transparente es la relación de la entidad ejecutora de la licitación con los inversionistas: todos deben recibir la misma información y tener las mismas oportunidades de acceso a la investigación del negocio. Por ello, se especializó la conducción del proceso de cada empresa en grupos de trabajo individualizados para cada proceso. Dichos grupos trabajaron directamente con la Comisión en el análisis y preparación de las respuestas escritas a todas las consultas y se encargaron de asegurar que las visitas a la sala de datos, a la Comisión, así como a las empresas pudieran ser viabilizadas con la mayor presteza.

¿Cómo favorecer la mayor participación?

En cada caso específico se trabajó en un proceso de difusión previa de las oportunidades del negocio. El acercamiento inicial, cuando fue posible, estuvo a cargo de un banco de inversión. Se presentaron a los potenciales interesados documentos informativos sobre el sector y la empresa. Estos trabajos preliminares permitieron tener una primera aproximación del grado de interés de los inversionistas.

Desde un principio se procuró dejar en claro, ante el potencial inversionista: (i) el compromiso de que una vez iniciado cada proceso sería conducido hasta su culminación sin dilaciones innecesarias; (ii) de que cada proceso sería interactivo para escuchar las sugerencias y preocupaciones del mercado, en igualdad de condiciones y trato, a los fines de optimizar los resultados; y, (iii) que el proceso sería ejecutado con el más absoluto cumplimiento de los términos y procedimientos establecidos.

En los casos más importantes, fueron realizadas visitas a las oficinas ejecutivas de las empresas («Road Shows»), con la participación de Comisionados, técnicos y de los asesores fi-

nancieros. Por otro lado, aunque se establecieron procedimientos rigurosos para acceder a la información disponible, así como a las empresas a ser reformadas y sus principales ejecutivos, se aseguró de no introducir elementos restrictivos o desincentivadores de la mayor participación; en todo caso los procedimientos se presentaron siempre como una garantía de actuación imparcial con todos los interesados.

Descripción del Proceso de Reforma: Pre-selección de Inversionistas, Adjudicación y cierre de la Transacción

Todos los procesos de reforma fueron desarrollados bajo una estructura similar en cuanto a las fases para su desarrollo.

La Fase I de Pre-selección

Esta fase estaba abierta a todos quienes estuvieran interesados en participar y demostraran haber adquirido los términos de referencia correspondientes. En esta primera fase, la relación formal de la Comisión se circunscribía a las firmas que habían retirado los términos de referencia. Parte de sus actividades estaban orientadas a continuar con la difusión pública del proceso con el objetivo de atraer nuevas empresas. Esta primera fase culminaba con la pre-selección de aquellos inversionistas que hubieron demostrado cumplir con los requisitos de orden técnico, empresarial y financiero que les eran exigidos para cada uno de los casos en particular. Es importante hacer notar que las referencias técnicas que fueron exigidas en cada uno de los procesos respondieron a las especificidades del sector en el cual operan las empresas objeto de reforma. Por ejemplo, en el caso de la Corporación Dominicana de Electricidad, quienes estaban interesados en ser elegidos «socios estratégicos del Estado» debían demostrar que poseían experiencia en el sector eléctrico en el segmento específico de su interés (distribución o generación de electricidad). En cada caso para establecer el cumplimiento de las exigencias se elaboraron

indicadores objetivos de cumplimiento, como fueron: parámetros de eficiencia, de participación de mercado, de patrimonio, años de experiencia, etc.

Con la fase I se iniciaba formalmente el proceso de reforma de cada empresa; sin embargo, esto venía a ser sólo la continuación de una serie de acciones que previamente la Comisión y sus grupos técnicos habían ejecutado, a saber:

- Elaboración del diagnóstico de la empresa y del sector.
- Contratación de asesorías especializadas (auditoría patrimonial, tasación, asesoría estratégica, asesoría financiera, asesoría legal, etc.)
- Identificación de potenciales inversionistas.
- Diseño de la estrategia de reforma.

Esta fase culminaba con la declaratoria de «proponentes pre-calificados», de todos aquellos inversionistas que hubieran satisfecho los requerimientos mínimos exigidos. Para el efecto cada firma interesada tuvo que presentar sus antecedentes en actos públicos protocolares de riguroso cumplimiento. Para la evaluación de los antecedentes, la Comisión creaba una sub-comisión la cual verificaba que toda la documentación presentada cumpliera con los requisitos exigidos en los términos de referencia. Posteriormente se otorgaba un periodo de subsanación para que los pre-calificados de manera condicional pudieran someter a la consideración de la Comisión las evidencias faltantes o las correcciones que les acreditaran como «Proponentes Pre-calificados».

La Fase II: de Selección y Adjudicación

Comprendía únicamente a las empresas que hubieran resultado pre-seleccionadas. En esta etapa se proporcionaba a los inversionistas información más detallada sobre la empresa, se permitía su acceso a todas las instalaciones e instancias de la empresa (en el proceso de investigación del negocio conocido como «due diligence»). Todas las firmas pre-seleccionadas de-

bían suscribir inicialmente, como en todo negocio de este tipo, un «contrato de confidencialidad», para salvaguardar la utilización de la información que le fuera suministrada con fines distintos a su participación en la licitación. Únicamente quienes suscribían los compromisos de confidencialidad:

- (i) Accedían a visitas a las empresas y a las salas de datos («Data Room»),
- (ii) Recibían los listados de los bienes que componían las empresas y los detalles de la configuración de los activos a ser aportados por el Estado,
- (iii) Recibían los borradores de contratos (y proyectos de normas legales),
- (iv) Tenían derecho a participar en las rondas de discusiones de los mismos, y,
- (v) Eran considerados interlocutores válidos para todos los fines vinculantes de la licitación.

En esta etapa, igual que en la primera, se mantuvo el principio de igualdad de trato a todos los inversionistas pre-calificados. La Comisión, a través de sus grupos de trabajo especializados, se aseguraba que todas las preguntas fueran respondidas oportunamente.

Una actividad especialmente importante en esta fase fue la discusión de los contratos². Tres fueron las razones principales que motivaron a diseñar este esquema interactivo: (i) la posibilidad de enriquecer los contratos a partir de «escuchar al mercado»; (ii) preparar documentos aceptables a todas las partes antes de que se sometieran las ofertas económicas, de manera tal que estando establecida la parte técnica y legal de la

² En todos los casos hubo al menos dos contratos además de los Estatutos Sociales de la futura compañía: el Contrato de Administración y el Contrato de Suscripción de Acciones. En el sector eléctrico, además de los contratos mencionados se redactaron contratos para el otorgamiento de derechos de explotación de obras eléctricas y contratos de venta de energía entre las distribuidoras y las generadoras.

licitación, la selección del «socio estratégico» se efectuara por una variable 100% objetiva: el precio; (iii) involucrar al potencial ganador en una discusión ex-ante sobre aquellos compromisos que tendría que suscribir y evitar así tener que negociar posteriormente desde una posición debilitada.

Esta segunda etapa concluía con la adjudicación de la licitación a favor de quien hubiera presentado la mejor oferta económica. Al igual que la pre-selección, la presentación de ofertas económicas fue realizada en un acto público y sus resultados conocidos durante el mismo día. Las empresas pre-seleccionadas presentaban sus propuestas divididas en dos sobres. Un primer sobre contenía los contratos y documentos de la licitación, firmados en cada página por el inversionista en señal de conformidad y aceptación; un segundo sobre contenía un solo dato: el precio propuesto para adjudicarse la licitación. En el primer sobre cada participante, para avalar la seriedad de su propuesta, debía incorporar como condición indispensable una «fianza de seriedad de propuesta», cuyo monto era diferente en función de la expectativa de precio para cada empresa.

La Fase de Cierre de la Transacción

Se iniciaba desde el mismo momento de comunicada la adjudicación a los «Proponentes Pre-calificados», previo cumplimiento del periodo de impugnación. Esta fase tenía por objeto la realización de todas las tareas necesarias para llegar a transferir efectivamente la administración de las empresas reformadas. En el caso de las empresas capitalizadas había que constituir las nuevas sociedades conjuntamente con el inversionista estratégico, constituido éste como una sociedad dominicana (denominada la «Sociedad Suscriptora»). Durante este periodo, la empresa -siempre bajo la coordinación de la Comisión- procedía a liquidar a todos los trabajadores (cancelando sus prestaciones laborales), a realizar las acciones necesarias para salvaguardar los activos que constituirían la nueva

firma y a constituir la nueva firma conforme a las normas del país.

Esta etapa culminaba con el «evento de cierre», en el cual se constituía definitivamente la nueva sociedad bajo la administración del «socio estratégico». En este evento la «Sociedad Suscriptora», previo depósito del monto comprometido en la licitación en una cuenta especial de la empresa capitalizada, suscribía y pagaba las acciones correspondientes a su participación accionaria en la nueva empresa³. Igualmente se procedía a la firma de todos los contratos y documentos del proceso (estatutos sociales, actas de asambleas, etc).

El Instrumento de la Reforma: La Comisión de Reforma de la Empresa Pública

Las actividades de reforma y modernización requieren que la entidad a cargo de su ejecución posea un alto grado de especialización y conocimiento del entorno (político y social) de los sectores en los cuales se encuentran las empresas que serán objeto de la reforma. Asimismo, la entidad reformadora requiere tener capacidad de aprendizaje para entender la dinámica del mercado en el que opera la empresa a ser reformada, su estructura, e interrelaciones.

En general, el reformador requiere conocer las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que enfrentará al momento de cumplir su misión.

Tan importante como lo anterior, cuando se trata de atraer inversionistas privados, es el conocimiento del mercado en el cual se ofrecerán las oportunidades de negocios.

El reformador debe estar en condiciones de identificar cada actividad de las empresas y de sus agentes y cada señal o ruido del mercado. Debe tener la capacidad de identificar cuando ciertas acciones de la dirección de las empresas en proceso de

³ Ejecutivos de la institución financiera certificaban el depósito de los recursos mediante la presentación de documentos oficiales de la institución.

reforma son respuestas empresariales necesarias; y cuándo esas acciones, aún bajo justificación de desafíos del mercado, cambio tecnológico, preservación o ampliación de su propio mercado, etc., son desarrolladas para dificultar el cambio. De igual manera, debe estar en condiciones de discernir cuando una determinada posición o acción de los inversionistas es una inquietud genuina en interés del negocio que beneficiará finalmente también al Estado. En suma, el órgano reformador debe ser sensible para identificar los aspectos medulares que de no ser adecuadamente atendidos impedirían la conclusión del proceso de reforma.

No menos importante, en el éxito de la reforma, es la rapidez con la que la entidad reformadora puede dar respuesta a cualquier problema actual o potencial del entorno. Debe estar en condiciones de equilibrar las demandas de la empresa con las demandas de los inversionistas, en un contexto donde cada uno puede estar enfocando intereses contrapuestos. La empresa, para evitar la reforma y los inversionistas, para lograr resultados favorables para su transacción, pero no necesariamente para el Estado.

Para afrontar estos desafíos, la entidad que ejecutará la reforma debe contar con una estructura funcional, orgánica y administrativa, adecuada al cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones. Esta estructura debe reflejar de manera adecuada su condición de temporalidad, el carácter especializado de la entidad, diferenciando las actividades técnicas de las administrativas de apoyo. En ese orden, debe otorgar a las actividades de apoyo la importancia relativa que deben tener para el cumplimiento de las actividades técnicas. No debe centrar sus esfuerzos ni sus recursos en la realización de actividades que, si bien pueden ser necesarias, no serán fundamentales para el cumplimiento de la misión institucional.

La calidad de los funcionarios que ejecutan las actividades técnicas orientadas a preparar a las entidades para ser reformadas, es también una condición necesaria. De esta manera es posible evitar debilidad en las acciones y/o influencias negativas a los fines de la meta última de reforma.

Bajo estas consideraciones, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública tuvo que establecer una estructura organizativa que le permitiera atender los aspectos técnicos y administrativos específicos a cada caso, con la visión de ejecutar su mandato con transparencia, participación y eficiencia. Para la Comisión, la reforma no sólo debía ser impecable en términos de su apego a la ley sino también, óptima en términos de sus resultados.

Ahora bien, la Comisión era una entidad recién creada. Por tanto, su actividad debía empezar con la ubicación de un lugar adecuado para el desarrollo de sus funciones y con la contratación del personal administrativo básico que le permitiera iniciar su trabajo de manera organizada y con las mínimas comodidades, en compatibilidad con la importancia del desafío.

La experiencia de otros países mostró que muchos errores han sido cometidos por la falta de especialización para atender y entender la realidad de los sectores sujetos a la reforma. Era evidente que la ejecución de un proceso eficiente requería, por una parte la transferencia de conocimientos de otras experiencias y, de manera definitivamente necesaria, la participación de los mejores técnicos de nuestro medio.

El deseo de ejecutar un proceso cuyos plazos no acaben siendo el principal enemigo, obligaba a establecer, desde un principio, los mejores equipos técnicos de trabajo. Cada uno de ellos trabajando en paralelo y transmitiendo sus experiencias a los otros equipos de las empresas que debían ser reformadas, de manera tal que el aprendizaje de unos sectores sirviera de experiencia para su aplicación a los procesos posteriores. De esta forma se establecieron cuatro equipos de trabajo, uno para cada sector a ser reformado. Un equipo para realizar el trabajo de reforma en la Corporación Dominicana de Electricidad, otro equipo para desarrollar el trabajo en el Consejo Estatal del Azúcar, un tercer equipo para la reforma de la Corporación de Empresas Estatales y, finalmente un equipo más reducido para la reforma de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera.

Cada equipo técnico, a cargo de un coordinador, estuvo conformado por profesionales con experiencia en las áreas específicas de trabajo que les fueron asignadas. Estos equipos contaban con el asesoramiento internacional especializado.

Por su parte, cada uno de los comisionados tomó la responsabilidad directa de un determinado sector. De esta forma, era posible agilizar el seguimiento del proceso y la toma de decisiones.

También tuvo que adoptarse una metodología de trabajo interno que involucró el desarrollo de esquemas de seguimiento mediante listas de tareas y asignación de responsabilidades. La ejecución de cada tarea era evaluada en reuniones de trabajo entre los Comisionados, presididos por su Presidente, y los técnicos del equipo. De esta forma, era posible conocer cuando una actividad corría riesgo de no ser ejecutada y los efectos que ello podría tener en el cronograma de trabajo general.

La importancia que se otorgó a los aspectos laborales y sociales de la reforma dieron lugar a la creación de dos unidades técnicas especializadas, una dedicada a los aspectos laborales y sus implicaciones legales, y otra dedicada a los aspectos sociales.

Por otra parte, la importancia que se dio al manejo de las relaciones con los inversionistas, bajo estándares que permitirían garantizar el trato imparcial y el envío oportuno y no discriminatorio de todos los documentos a los inversionistas interesados en cada uno de los procesos, obligó a la generación de mecanismos institucionalizados para el manejo y administración de la correspondencia. De esta forma, no hubo correspondencia de inversionista alguno que no fuera tratada con diligencia y su respuesta emitida por las vías establecidas en los documentos de los procesos. Tampoco hubo inversionista alguno que se quedara sin recibir la documentación que se hubiera enviado a los demás inversionistas, en los mismos plazos.

Este manejo administrativo de la correspondencia fue reforzado con la creación de un sistema de archivo de documentos y de las «salas de datos» para cada proceso. Las «salas de datos» se constituyeron con la finalidad de organizar diferen-

tes documentos de interés general del país y de interés particular de cada empresa a ser reformada. Cada proceso contó con su propia «sala de datos»; en ella se centralizaron los documentos que permitirían a cada inversionista informarse en detalle sobre las potencialidades de la empresa y sobre su situación al momento de ser reformada.

Las «salas de datos» han dado lugar a lo que ahora constituye un verdadero archivo institucional que contiene toda la información de los tres años de actividad de la Comisión y los documentos originales de cada uno de los procesos.

El área administrativa no escapaba a la necesidad de establecer excelencia en el trabajo. La Comisión sabía desde el primer momento que cualquier trabajo técnicamente impecable puede sucumbir si no tiene «paralelamente» sistemas administrativos de respaldo que también sean ejecutados con la misma calidad y eficiencia que los aspectos técnicos.

Finalmente, para garantizar un manejo pulcro de los recursos públicos, se crearon mecanismos de control que, sin trabar la diligencia en la ejecución de las actividades, permitieran tener la absoluta garantía de que cada peso gastado en el proceso era utilizado bajo estricto cumplimiento de las normas financieras y legales en vigencia.

Los temas laborales y sociales

El proceso de reforma se ha sustentado en dos ejes fundamentales. Por un lado, en la incorporación del capital privado a las empresas estatales en procura de que por esta vía se incorpore una gestión eficiente, orientada por una visión de mercado. De esta forma se eliminarían los subsidios estatales, se incrementaría la productividad y se colocaría a las empresas en condiciones de competitividad.

Por otro lado, el proceso de reforma se sustentó en la orientación de la actividad del Estado hacia programas focalizados para los estratos menos favorecidos. En particular, para atender las necesidades de los trabajadores desplazados por el pro-

ceso de reforma y de aquellas comunidades cañeras (bateyes) que recibían una serie de servicios y facilidades que no serán ofrecidos por las empresas reformadas.

La reforma de las empresas públicas en la República Dominicana ha exhibido la particular característica de haberse logrado en un ambiente de cordialidad y colaboración con la clase trabajadora, a diferencia de otros países en los cuales los procesos de reforma han provocado situaciones de conflicto laboral generalizados.

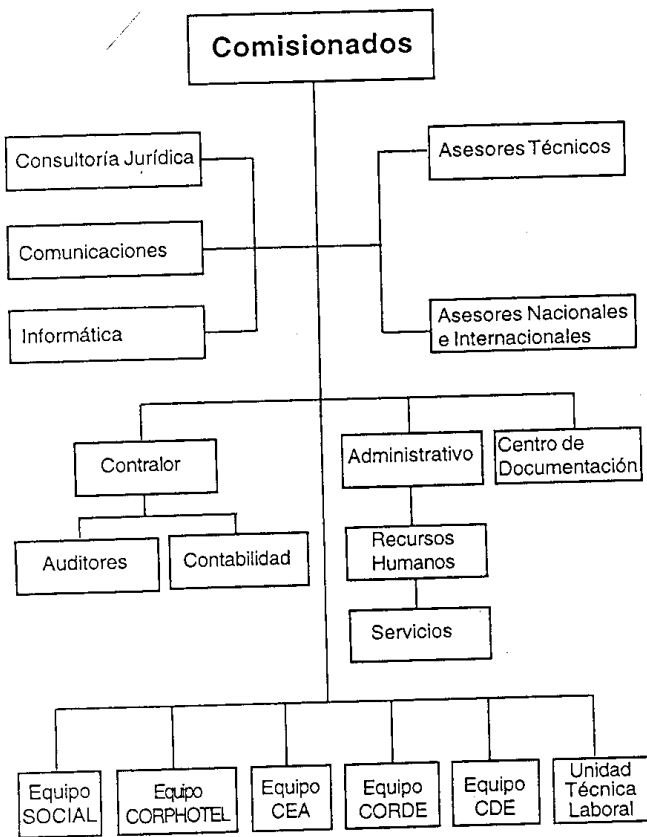
La Comisión de Reforma de la Empresa Pública tenía claro desde el principio que la reforma tendría efectos directos e indirectos sobre los trabajadores. El proceso de reforma de las empresas previsiblemente conllevaría una reducción del personal empleado por las empresas. Consciente de esta situación, la Comisión articuló dos componentes de intervención directa en materia laboral y social: (i) el Componente Laboral de la Reforma, orientado a generar un proceso de reconversión laboral, mediante oportunidades de formación técnico-profesional, dirigido a los trabajadores que quedarían cesantes, así como también, generación de empleos a través de la construcción de zonas francas y, (ii) el Componente Social orientado fundamentalmente a generar el compromiso y la intervención de las instituciones públicas y las entidades de la sociedad civil en beneficio de la población que resultaría afectada por el proceso de reforma.

Las tareas realizadas en cuanto al componente social se orientaron fundamentalmente hacia las comunidades cañeras y se expresan en un esfuerzo sin precedentes para levantar información sobre la población que de manera directa o indirecta ha dependido de la actividad de los ingenios estatales. La creación de una instancia especializada para el tratamiento de las problemáticas laborales de cada empresa en proceso de reforma ha permitido mantener un alto grado de armonía entre la Comisión, los procesos y los trabajadores. Los conatos de protesta provinieron básicamente de dificultades de organización laboral, de medidas asumidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 141-97, o de compromisos adquiridos por las

administraciones de las empresas con sus trabajadores. En ningún caso las reacciones fueron en respuesta a la ejecución de la reforma. En todo caso ésta ha servido para que los trabajadores pudieran obtener el pago de sus prestaciones y otros beneficios adeudados por el Estado.

Apéndice

ORGANIGRAMA DE LA COMISION DE REFORMA DE LA EMPRESA PUBLICA



CAPITULO III

Proceso de Reforma del Sector Eléctrico en la República Dominicana

1. Descripción del Sector y de la Empresa

1.1 Aspectos Generales. Historia

El sistema eléctrico nacional se inició en 1928 con la creación de la Compañía Eléctrica de Santo Domingo (CESD). Mediante decreto presidencial se autorizó a esta compañía la generación, construcción, rehabilitación y extensión de las redes de transmisión y distribución de energía.

En diciembre de 1954 el Congreso Nacional aprobó la Ley 4018 que declaró de alto interés nacional la adquisición por el Estado de las compañías que entonces producían, transmitían y distribuían electricidad al público en general.

En 1955, el gobierno dominicano modificó el sector eléctrico. Adquirió la Compañía Eléctrica de Santo Domingo (CESD) y mediante el Decreto No. 555 creó la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), a la que asignó la responsabilidad de mantener, extender y generar toda la energía eléctrica del país. Para apoyar esta acción, el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Electricidad (Ley No. 4115) que le otorgó jurisdicción y autonomía a esa corporación para ejercer la actividad eléctrica en el territorio de la República de manera exclusiva.

La razón principal que motivó la adquisición de la CESD por parte del Estado radicó en la decisión de asumir toda la responsabilidad social y económica del desafío de proporcionar energía eléctrica a las provincias y las comunidades rurales del país. Mediante la Ley 4115, el Estado asignó a la CDE la responsabilidad de extender la generación para satisfacer la demanda de todo el país.

Aunque desde entonces el compromiso de electrificación se ha cumplido en un 70%, la ausencia de planificación en la

expansión del sistema ha devenido en nuevos problemas. Un ejemplo es la existencia de un sistema de redes inadecuado respecto a los niveles de tensión, con un grado de deterioro por falta de mantenimiento, que limita la posibilidad de cumplir con el objetivo inicial de suministrar la energía eléctrica con calidad y confiabilidad.

De esta manera, el insuficiente desarrollo del sistema eléctrico ha sido un obstáculo para el desarrollo del país durante las últimas décadas. Como consecuencia, la población se ha visto cada vez más limitada en su acceso a la utilización de la energía eléctrica, contrario a la tendencia mundial y a la consecuencia lógica del desarrollo. A manera de ejemplo: mientras el PIB per-cápita ha crecido a un ritmo de 3% durante el período 1970-93, el consumo de energía eléctrica ha crecido a una tasa de sólo el 1.4%. A partir de 1994 el consumo de energía eléctrica creció a una tasa anual de 8.5%.

Otro elemento que emerge como consecuencia del insuficiente desarrollo del sistema eléctrico nacional es la asimetría en la dinámica de crecimiento de las diferentes regiones del país. Durante las décadas de 1980 y 1990 se ha producido un incremento significativo del peso relativo, sobre la economía nacional, de las áreas que disponen de servicio eléctrico. En 1970 el peso relativo de las áreas con servicio eléctrico sobre la economía nacional era del 48% creciendo hasta el 72% en 1998.

1.2 El Mercado Eléctrico: Oferta y Demanda

Una característica del mercado eléctrico dominicano ha sido la informalidad y la ausencia de «cultura de pago» del servicio. Entre 1970 y 1995 el número de viviendas que recibía energía eléctrica se duplicó, creciendo de 500,000 a 1,121,000. Sin embargo, el número de clientes residenciales registrados ascendió sólo a 698,000. La diferencia entre el número de viviendas y clientes son los usuarios fraudulentos, que ascienden a un 40% del total de consumidores.

Otro factor para la situación de desequilibrio del mercado eléctrico dominicano ha sido la dinámica de su rápido creci-

miento. El consumo de energía eléctrica en 1996 ascendió a 5,6 Gwh¹ frente a 740 Gwh verificado en 1970, es decir, un crecimiento promedio anual de 8%. Por su parte, la venta de energía eléctrica en ese mismo período creció a una tasa anual de 7% con una variación de 684 Gwh a 3600 Gwh para el mismo período (1970 - 1996).

Respecto de los requerimientos para satisfacer la demanda actual y la de los próximos años, se ha estimado² que entre 1998 y el 2014 el sistema requerirá instalar nuevas plantas por un equivalente de 2,750 Mw y deberá construir 1,600 Kms. c líneas de la transmisión.

Con relación a las características actuales de la capacidad instalada, para satisfacer la demanda eléctrica el sector cuenta con producción termoeléctrica e hidroeléctrica. Antes de la reforma, el 71% de la capacidad instalada pertenecía a la CDE y el 29% restante a generadores privados con contratos de suministro a la CDE³. Las plantas térmicas de la CDE aportaban el 47% de la capacidad instalada, el aporte de las plantas hidráulicas equivalía al 14%, mientras las plantas a gas y diesel sumaban el 10% de dicha capacidad.

De acuerdo con las estadísticas del sector, la demanda está distribuida de la siguiente manera: el sector residencial comprueba el 21% de toda la energía eléctrica producida, el sector industrial el 19% y los municipios y el gobierno el 14%. El restante 46% del destino de la energía eléctrica se explica por las pérdidas técnicas del sistema y por las conexiones fraudulentas de usuarios no registrados.

1 Un (1) Gwh (gigawat hora) es equivalente a un millón de kilovatios hora
2 Estimaciones de la Corporación Dominicana de Electricidad incluidas en el documento «Actualización de la proyección de Demanda del Mercado Eléctrico», ETEE, Septiembre de 1998.

3 Estos productores independientes o IPP, como se los conoce más corrientemente, cuentan con contratos de venta de electricidad cuyo precio, cantidad y plazo están establecidos en los mismos contratos.

2. Diagnóstico.

La industria eléctrica en la República Dominicana, en particular durante los años 80 se ha desenvuelto en un contexto de permanente deterioro, debido principalmente a la escasez de recursos y a ineficiencias empresariales.

De igual manera, la ausencia de recursos ha limitado la capacidad de respuesta y previsión de la empresa y ha repercutido en un mantenimiento inadecuado de plantas, líneas eléctricas y, en general, en el progresivo deterioro de las instalaciones⁴.

Actualmente el sistema eléctrico dominicano se caracteriza por un estado crónico de racionamiento; ofrece un servicio no como respuesta a una función tradicional de demanda, sino en base a una disponibilidad limitada de recursos para la generación y transmisión de electricidad. Como consecuencia del déficit de recursos, y también por el limitado alcance geográfico de la red pública en algunas regiones, la mayoría de los establecimientos industriales y comerciales, y en menor grado las viviendas residenciales se ven obligadas a invertir en la adquisición de plantas de generación propias.

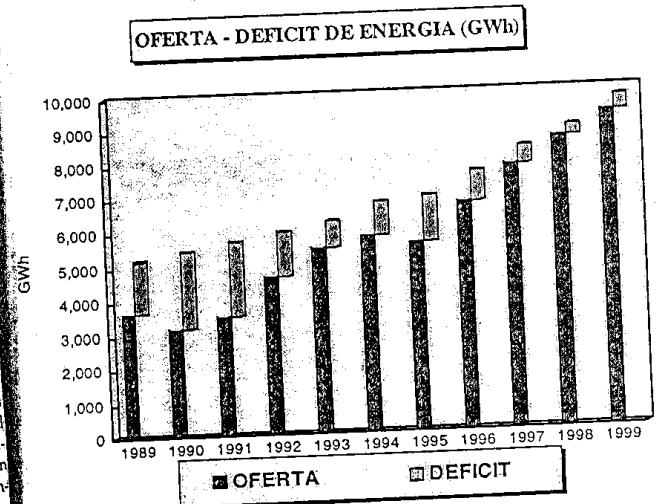
El precario servicio, entre otros factores, explica las dificultades del círculo vicioso que enfrenta la CDE: un creciente nivel de pérdidas no técnicas que origina un serio desbalance económico de la empresa y que, por lo tanto, agrava la situación de suministro, lo que a su vez justifica la posición de los clientes para no pagar la energía eléctrica; esto aumenta las pérdidas no técnicas y, consecuentemente, agrava el problema. Esta situación de permanente racionamiento puede verse dramática-

4 Las estadísticas de los últimos años muestran que, en promedio, las desconexiones de los circuitos de distribución son alrededor de 21% del mes, valores sumamente altos en comparación con los índices de suministro de los países desarrollados. En cuanto a la calidad del servicio, se observa que el sistema opera a su límite, con niveles de caída de tensión de hasta aproximadamente 30%, pérdidas técnicas en redes de transmisión de 5% y sobrecarga en transformadores, lo que muestra la incapacidad del sistema de suplir la demanda en forma confiable.

mente reflejada en la Figura No. 1, en la que se aprecia un desbalance entre oferta y demanda durante las últimas décadas.

Durante la década de 1990 el margen de reserva de generación disponible como un porcentaje de la demanda máxima fue negativo (ver Figura No. 1). Sin embargo, entre 1996 y 1998, con la introducción de los «productores privados independientes» (IPP) al mercado y la rehabilitación y adquisición de nuevas unidades, la oferta de electricidad mantuvo algunas relaciones de equilibrio con la demanda o, más apropiadamente, redujo la brecha del déficit persistente que se había venido observando en los últimos años.

FIGURA No. 1
Déficit de Generación del Mercado Eléctrico Dominicano



RECUADRO No 1: Pérdidas de Energía en el Sector Eléctrico

Las pérdidas de energía en el sistema eléctrico representan el principal problema operacional del sector. En la última década se han debido principalmente a pérdidas no técnicas, explicadas en su mayoría por conexiones ilegales, falta de medidores, medidores defectuosos y por distorsiones entre lectura, facturación y cobro de energía suministrada. Aunque la pérdidas técnicas era considerablemente altas respecto a estándares internacionales, éstas han disminuido en los últimos años fruto del programa de rehabilitación de redes llevado a cabo con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV). Dicho programa ha cubierto un 80 % de la ciudad de Santo Domingo y las diez principales ciudades del país.

Tomando como un porcentaje del total de energía suministrada, las pérdidas no técnicas han crecido desde 17% en 1989 hasta un 35 % en 1997 y las pérdidas técnicas han disminuido desde un 16 % en 1989 hasta un 11 % en 1997, representando un incremento de pérdidas totales de 34 % en 1989 a 46 % en 1997. El creciente nivel de pérdidas no técnicas origina un serio desbalance económico en la empresa y empeora la situación de suministro, lo que a su vez hace que muchos clientes no paguen la energía, disminuyendo las recaudaciones de la empresa e incrementado el déficit, creando un círculo vicioso difícil de romper para la empresa.

Situación comercial. El sistema comercial tiene una pérdida aproximada de RD\$150 millones mensuales por energía dejada de facturar, concentrándose la problemática en los siguientes puntos:

- Falta de modernización y de herramientas informáticas en las oficinas comerciales.
- Errores de estimación de consumos y en el proceso de facturación y falta de recursos para efectuar las tareas específicas del sistema comercial, tales como revisión e instalación de contadores, captación de usuarios, cortes y reconexiones, eliminación de fraudes, etc.
- Un número significativo de usuarios ilegales (más de 400,000 usuarios) o sin contadores.
- Falta de seguimiento y control de las acciones tomadas con el fin de reducir las pérdidas no técnicas

Medidas implementadas. Las autoridades de la CDE habían realizado las siguientes actividades a fin de cambiar la situación imperante:

1. Informatización de las oficinas comerciales a fin de mejorar la eficiencia y poder procesar adecuadamente los cargos de cada cliente.
2. Captación de nuevos usuarios y legalización de usuarios ilegales.
3. Revisión de contadores, determinación de consumos en clientes sin medidor.

Para lograr que estas medidas cumplieran sus objetivos se requerían programas de seguimiento al cumplimiento de metas y de determinación de los resultados de cada acción. Estos programas y metodología de control fueron difíciles de implementar debido a la estructura organizativa de la CDE, lo que llevó a que la empresa mantenga sus niveles de pérdidas no técnicas prácticamente sin mejoras significativas.

**PERDIDAS TOTALES, TECNICAS Y NO TECNICAS
- PERIODO 1990-1997**

Años	Generación GWh	Facturación GWh	PERDIDAS DE ENERGIAS EN %		
			Totales %	Técnicas %	No técnicas %
1990	3,157	2,131	32.50	15.40	17.10
1991	3,497	2,228	36.29	17.20	19.09
1992	4,629	2,897	37.42	14.90	22.52
1993	5,434	3,321	38.88	12.60	26.28
1994	5,748	3,472	40.38	11.80	28.58
1995	5,530	3,292	40.48	11.00	29.48
1996	6,693	3,634	45.70	10.75	34.95
1997	7,358	3,941	46.44	11.00	35.44

Nota: Periodo 1994-1997 Pérdidas técnicas estimadas

En el período previo a la reforma del sector, la productividad laboral del sector mostraba indicadores desfavorables con respecto a otros países. La productividad laboral medida como número de clientes por empleado ascendía apenas a 95 en 1989 y a 115 en 1995. Esta productividad laboral puede ser mejorada con la reestructuración e incorporación de nuevos criterios gerenciales. Por ejemplo, es posible operar en una relación de 200 usuarios por empleado, que es un parámetro aceptable internacionalmente. Por su parte la relación de productividad laboral, medida por la relación entre la venta de electricidad por empleado, experimentó un aumento durante la última década, creciendo de 400 megavatios por empleado (MWh/empleado) en 1989 a 533 MWh/empleado en 1995.

✓ Durante los últimos años la situación de pérdidas eléctricas (técnicas y no técnicas) se ha visto seriamente incrementada. El nivel de pérdida de energía eléctrica creció de un 27% en 1980 a 42% en 1998, cada vez en mayor medida por causas no técnicas ligadas a un uso ilegal de la energía eléctrica, aunque el deterioro del sistema también ha sido el causante, en menor medida, de este incremento.

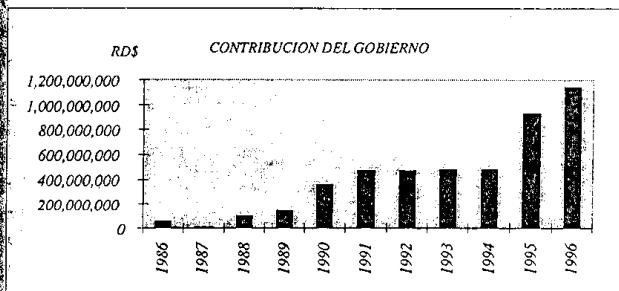
✓ En términos financieros el rendimiento del sector ha ido en franco deterioro como consecuencia del cada vez más pobre desempeño operativo. Los crecientes niveles de pérdidas se tenían que reflejar necesariamente en resultados financieros negativos. Como consecuencia, el Gobierno Central se veía precisado a acudir en auxilio de la empresa estatal con transferencias directas de recursos en montos crecientes para permitir que la empresa pudiera continuar prestando sus precarios servicios.

En la Figura No. 2 se muestra de manera gráfica cómo este financiamiento ha venido comprometiendo cada vez mayores recursos del Estado, sin que esto tenga como resultado una mejoría del sistema. Estos flujos estaban principalmente destinados a financiar el gasto corriente de la empresa y no a incrementar su capacidad productiva.

Un indicador del grado de deterioro de la capacidad de recaudación de la CDE es la tarifa promedio. Entre 1982 y 1990

la tarifa media -calculada como la proporción de las ventas en RD\$ (pesos) y las ventas en kilovatios/hora (KWh)- experimentaron una disminución en términos reales de aproximadamente 2.35%, descendiendo de RD\$2.26 por KWh a RD\$1.66 por KWh. De 1990 a 1995 se observa una situación inversa, ya que la tarifa aumentó de RD\$1.25 por KWh a RD\$1.66 por KWh; sin embargo, este incremento no fue suficiente para alcanzar los niveles previos de la década de 1970.

Figura No. 2
Transferencias del Gobierno a la Corporación Dominicana de Electricidad



Como se ha ilustrado, el sector ha requerido una ayuda financiera importante del Estado dominicano para su actividades operacionales y necesidades de inversión. En los años de 1980 las inversiones realizadas en el sector eléctrico como un porcentaje de las inversiones del Estado dominicano eran de 19%, y aunque en el período 1990-95 hubo una disminución de las contribuciones al 11%, ésta se ha producido como consecuencia de las inversiones de los IPP y no debido a una mejora de la capacidad de la propia empresa. Si tomamos en cuenta

las inversiones privadas al financiamiento de las inversiones por fuentes distintas a la propia CDE, se observa un aumento del 22%.

✓ La situación de crisis de la empresa se explica, además, por la cada vez menor capacidad de captación de financiamiento externo. Como resultado de esta insolvencia financiera, el Estado ha tenido que asumir obligaciones para hacer posible el desarrollo de nuevos proyectos eléctricos. Las deudas del sector eléctrico, medidas como un porcentaje de la deuda total nacional, habían experimentado una tendencia a la baja a principios de los años de 1990, disminuyendo de 5.7% en 1993 a 5% en 1995, principalmente como consecuencia de la imposibilidad de la CDE de acceder a los mercados financieros internacionales.

3. ~~La reforma del Sector Eléctrico~~

~~La reforma del Sector Eléctrico~~ fue el resultado de un juego de tímidos intentos, ~~de~~ ~~la~~ República Dominicana se embarcó en una decidida iniciativa para reestructurar el sector eléctrico en su totalidad. La reestructuración, tal como ha sido concebida con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, aprovecha el muy respetado marco regulatorio chileno (adoptado por muchos países latinoamericanos, el Reino Unido y Australia) y el altamente exitoso proceso de capitalización boliviano.

~~La reforma del sector eléctrico~~ no se circunscribe exclusivamente al proceso de capitalización de la CDE. En realidad este ~~es un proceso integral~~ ~~que~~ ~~tiene~~ ~~que~~ ~~ver~~ ~~con~~ ~~la~~ ~~reestructuración~~ ~~del~~ ~~sector~~ ~~el~~ ~~éctrico~~ ~~en~~ ~~su~~ ~~totalidad~~, ~~basado~~ ~~en~~ ~~una~~ ~~operación~~ ~~de~~ ~~total~~ ~~de~~ ~~todo~~ ~~el~~ ~~sector~~, ~~con~~ ~~la~~ ~~participación~~ ~~de~~ ~~los~~ ~~actores~~ ~~del~~ ~~sector~~ ~~privado~~.

La reforma abarca también una desintegración horizontal y vertical del sector, el cual debe funcionar -a partir de su reestructuración- en base a las señales del mercado y con una participación del Estado limitada a la fiscalización y regulación del sector.

3.1 Antecedentes

La situación de crisis estructural del sector eléctrico motivó que finalmente en 1992 se concretara la iniciativa de encarar el problema eléctrico a través de soluciones radicales. El proceso de reestructuración de la Corporación Dominicana de Electricidad se inició en octubre de 1992, cuando el Gobierno dominicano promovió conversaciones con organismos internacionales (BID, USAID, Banco Mundial) para diseñar un proyecto de Reforma y Reestructuración del Sector Eléctrico Dominicano. Como resultado de estas conversaciones, en diciembre de 1992 se seleccionó un grupo de consultores para que redactara una nueva ley de electricidad y los reglamentos correspondientes. Esta nueva ley debía recoger las experiencias exitosas del modelo chileno y de otros países que habían orientado al sector hacia una mayor participación privada.

Como resultado de los trabajos de los expertos, el Presidente de la República introdujo al Congreso Nacional el Proyecto de Ley General de Electricidad el 27 de diciembre de 1993. El Congreso aprobó el referido proyecto luego de someterlo a modificaciones que alteraban aspectos fundamentales de la nueva visión que se pretendía dar al mercado. Por esta razón, el Poder Ejecutivo vetó el proyecto aprobado y lo reintrodujo al Congreso en mayo de 1997.

Por su parte, en noviembre de 1996 el Consejo de Administración de la CDE creó mediante resolución la Comisión de Reestructuración de la CDE, además de una Secretaría Ejecutiva encargada de coordinar los trabajos técnicos, como una muestra de la clara vocación de reforma sectorial que motivaba al Gobierno. En este contexto, para viabilizar la reforma de la empresa se contrataron -mediante licitaciones públicas internacionales- asesorías especializadas en aspectos legales, técnicos, estratégicos, financieros y de revalorización de activos.

Objetivos y Estrategia para la Reforma del Sector Eléctrico.

La meta perseguida con la reforma es el desarrollo del sector eléctrico a partir de la incorporación del sector privado en el capital y la gestión en las empresas eléctricas. Para el efecto, el marco regulatorio establece condiciones para el desarrollo de un mercado competitivo en la actividad de generación eléctrica y establece condiciones que incentivan el desenvolvimiento eficiente de las actividades de transmisión y distribución de electricidad.

Los objetivos de la reforma se proponen los siguientes:

- (i) Atraer capitales del sector privado para actualizar, reacondicionar y ampliar el sistema.
- (ii) Crear un mercado competitivo de electricidad que recompense la eficiencia y la buena administración, y que preste un mejor servicio a los usuarios.
- (iii) Incorporar capacidad de gestión al sector eléctrico para aumentar la eficiencia y productividad del negocio eléctrico.
- (iv) Aumentar la calidad y confiabilidad del suministro de electricidad.
- (v) Crear un marco legal y normativo que permita el desarrollo de la industria eléctrica con el aporte del sector privado.

2.2. Estrategia

Para el logro de estos objetivos, tal y como establece la ley 141-97 (Ley de Capitalización), se adoptó el modelo de capitalización. Bajo este esquema, el Estado aporta los activos de sus empresas en sociedad con un inversionista privado, donde cada uno tiene el 50% de la participación. El socio privado recibe

además, el derecho de administrar la sociedad aportando conocimiento y experiencia en el manejo de la empresa.

Por otra parte, en cuanto a la nueva organización del mercado la reforma ha adoptado en esencia el modelo eléctrico chileno, incorporando elementos positivos de otras reformas de la región. Este modelo parte de la desintegración vertical y horizontal de las actividades del sector eléctrico. Asimismo, separa al Estado de la actividad empresarial y le asigna un rol regulador. Con este modelo se ha buscado introducir competencia en la actividad de generación, con libertad de entrada y suministro a los grandes usuarios. Paralelamente, las actividades de distribución y transmisión se desarrollan bajo condiciones de exclusividad, con reglas claramente establecidas, entre ellas la fijación del precio⁶.

Bajo la nueva estructura las funciones de generación, transmisión y distribución están separadas. Es decir, ninguna empresa generadora puede ser accionista de empresas de distribución⁷.

La estrategia de reforma ha contemplado la creación de tres empresas de generación: dos de generación térmica (Itabo y Haina) que fueron objeto de capitalización y una tercera de generación hidráulica (que permanece en manos de la CDE); una empresa de transmisión que operará las líneas de transmisión⁸ y finalmente, el área de distribución de la CDE que ha

⁵ Por ejemplo, la posibilidad que se otorga a las empresas de distribución de electricidad de poseer activos de generación eléctrica, hasta un 15% de la demanda máxima del sistema, permite incrementar las posibilidades de competencia en el segmento de generación.

⁶ El país ha sido dividido en tres «zonas de distribución», cada una a cargo de una empresa de distribución.

⁷ Se permite excepcionalmente que las empresas de distribución de electricidad puedan poseer activos de generación de electricidad hasta un 15% de la demanda máxima del sistema (ver también Nota 5).

⁸ La transmisión seguirá siendo una responsabilidad del Gobierno a través de su condición de propietario en un 100% de la CDE, aunque como parte del proceso de reestructuración del sector, en el futuro se espera crear una empresa para administrar todo el sistema interconectado de transmisión del territorio nacional, la cual deberá ser operada por una empresa privada.

sido dividida en tres empresas, cada una operando a exclusividad en una zona geográfica del territorio de la República.

3.3. Regulación del Mercado Eléctrico

La reforma ha contemplado una reestructuración global del sector, incluyendo el correspondiente marco legal para promover, a través de competencia apropiada, la participación del sector privado en las actividades de servicio eléctrico, buscando la expansión del sector y una mayor eficiencia de servicio. El Estado se reserva la autoridad de regulación del sector, a través de la creación de una entidad reguladora autónoma cuyas funciones están dirigidas a:

- (i) Velar por la existencia de condiciones adecuadas para la competencia en el mercado de generación.
- (ii) Observar que las actividades de transmisión y distribución se ejecuten con la adecuada protección a los usuarios y consumidores.

El nuevo modelo contempla que los precios para las transacciones de electricidad al por mayor (mercado eléctrico mayorista) estén basados en la competencia. Por su parte, las actividades de transmisión y distribución operan bajo tarifas reguladas. El propósito del nuevo proceso de establecimiento de tarifas dominicano es proveer un plan regulatorio simplificado y un proceso de establecimiento de tarifas que limita el papel discrecional del Gobierno, a través de la fijación de criterios objetivos para establecer precios a través de una asignación económicamente eficiente de recursos dentro del sector de electricidad.

El poder legal de las nuevas compañías capitalizadas de generación y distribución para desarrollar sus actividades en la República Dominicana ha sido establecido en sendos contratos de otorgamiento de derechos suscritos entre la CDE y cada compañía capitalizada. En estos contratos se han incorporado también los compromisos de las partes, constituyéndose de esta

forma en parte del marco legal de referencia para cada una de las empresas capitalizadas existentes⁹.

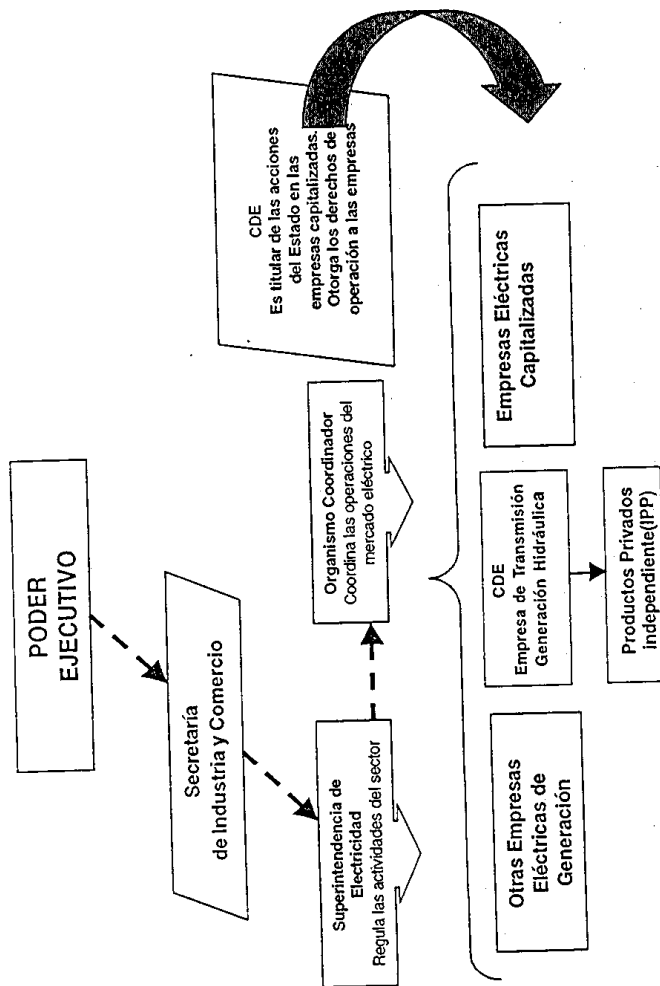
Como resultado de la reforma, el control directo del Gobierno sobre la CDE ha cambiado hacia la autoridad de supervisión de la Secretaría de Industria y Comercio, ejercida a través del organismo especializado que es la Superintendencia de Electricidad, como una consecuencia natural de la introducción de intereses privados en el sector eléctrico.

La Secretaría de Estado de Industria y Comercio está a cargo de: preparar y coordinar proyectos de legislación y normas regulatorias; proponer y adoptar políticas y normas; preparar planes para proveer indicaciones sobre el funcionamiento y desarrollo apropiados del sector de energía, proponerlos al Poder Ejecutivo y verificar la implementación de los mismos; promover decisiones de inversión de acuerdo con los planes mencionados y asesorar al Poder Ejecutivo en cuanto a todos los asuntos relacionados con el sector.

Por su parte, la Superintendencia de Electricidad canalizará sus relaciones con el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Industria y Comercio. La Superintendencia es administrada por un Consejo de tres miembros designados por el Poder Ejecutivo. El Presidente del Consejo, o Superintendente de Electricidad, ejerce la función ejecutiva de la entidad. La Superintendencia tiene, entre otras, las funciones siguientes:

- Supervisar el rendimiento del mercado para evitar prácticas monopólicas.
- Resolver quejas de partes privadas, usuarios, dueños de propiedad y operadores de instalaciones de energía eléctrica relacionadas con situaciones bajo su supervisión.

⁹ Este elemento reviste especial importancia en el proceso de capitalización del sector eléctrico puesto que al no haberse podido emitir una nueva ley, el marco regulatorio está constituido por resoluciones de la Secretaría de Estado de Industria Comercio, que han sido incorporadas como parte de los documentos del proceso y que forman parte integral de los contratos, de manera tal que siendo éstos una ley entre las partes, suple la ausencia de una nueva ley eléctrica.



- Supervisar el cumplimiento con disposiciones legales, regulatorias y técnicas relativas a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía.
- Recomendar al Poder Ejecutivo el otorgamiento de autorizaciones para operar en el mercado eléctrico dominicano.
- Apoyar las gestiones para el otorgamiento de derechos de servidumbre relacionados con líneas de transmisión y distribución.

Con la reforma también se ha dispuesto la creación de un Organismo Coordinador bajo la estructura de la Superintendencia. Dicho organismo es administrado por un «Consejo Deliberante», del cual son miembros todos los que participan del mercado eléctrico mayorista: las empresas generadoras, la empresa de transmisión, las empresas distribuidoras y los usuarios no regulados¹⁰.

3.4 Particularidades del Proceso de Reforma del Sector Eléctrico en la República Dominicana.

El déficit de oferta de energía por el que atravesaba el país provocó un escenario de inseguridad para las inversiones en el área de distribución¹¹. En este escenario, para poder cumplir con las disposiciones del marco regulatorio, las distribuidoras tenían que contar con la posibilidad de recurrir a fuentes alternativas para proveerse de energía eléctrica. Esta posibilidad fue materializada mediante la autorización excepcional concedida a las empresas distribuidoras para generar hasta el 15 % de la demanda máxima del sistema, de manera directa o mediante empresas vinculadas.

¹⁰ Los usuarios no regulados son aquellos consumidores finales de energía eléctrica con una demanda mensual de al menos 2 megavatios.

¹¹ El marco legal obliga a las empresas distribuidoras a proveer el servicio de manera continua y sin interrupciones y a mantener contratos de largo plazo por el 80% de su demanda.

Con el fin de garantizar el incremento de oferta de energía eléctrica se ha establecido como una obligación contractual para las dos empresas de generación que fueron capitalizadas que, durante el primer año de su administración, deben adicionar por lo menos 100 MW efectivos de generación cada una, mediante el ingreso de nuevas unidades o la rehabilitación de las existentes.

Otra característica de la reforma es el tratamiento que se ha dado a los IPP. A los fines de evitar distorsiones del mercado, los IPP se mantienen fuera del mercado mayorista, hasta tanto sus contratos de venta de energía con la CDE se mantengan vigentes. El precio acordado entre la CDE y los IPP no será referencial para el mercado, y el despacho de estas plantas sigue siendo por orden de méritos: primero se despachan las plantas más eficientes y finalmente las más ineficientes. La empresa hidráulica estatal funcionará como una comercializadora que compra la energía eléctrica a los IPP y la vende a las distribuidoras.

4. El Proceso de Capitalización de la CDE.

Para efectos de la capitalización se crearon cinco nuevas empresas a partir del aporte de los activos de propiedad de la CDE. Dos de estas empresas están dedicadas a la actividad de generación de electricidad (Empresa Generadora de Electricidad Itabo y Empresa Generadora de Electricidad Haina, cuyos nombres se derivan de la planta generadora más grande en cada una). Las otras tres empresas se dedican a la distribución de electricidad (Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte, Empresa Distribuidora de Electricidad del Este y Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur, cuyos nombres están basados en su ubicación geográfica en el país). Cada una de estas empresas recibió de la CDE los activos que estaban afectados a las actividades asignadas a estas nuevas empresas, cuando funcionaban como parte de la única unidad corporativa CDE. Todos los demás activos, incluyendo los de transmisión y generación hidroeléctrica, quedaron a cargo de la CDE.

El esquema de capitalización surge como una alternativa a la privatización tradicional, para incorporar la gestión privada a actividades desarrolladas tradicionalmente por el Estado cuando el sector requiere de urgentes inversiones y el Estado no está en condiciones de realizarlas. El programa de capitalización transfiere el control de la administración de empresas propiedad del Estado al sector privado mediante la inyección de capital privado equivalente al 50% del capital accionario de la empresa. Bajo este esquema el Estado no vende su propiedad sino que la «capitaliza», abriendo nuevas posibilidades para el crecimiento y uso eficiente de su patrimonio.

La Comisión llevó a cabo el proceso de capitalización de los complejos de generación térmica Itabo y Haina (con una capacidad instalada aproximada de 575 MW y 670 MW, respectivamente). Desarrolló el mismo proceso con las compañías de distribución de electricidad del Norte, del Sur y del Este, que juntas comprendían -como ya se dijo- aproximadamente la cobertura de un millón de usuarios.

4.1 La Estructuración del Proceso.

Antes de iniciar formalmente la licitación pública internacional para la capitalización de la CDE había sido importante la labor de mercadeo del proceso, pues en esta etapa previa contactaron a más de 100 firmas internacionales.

El proceso de licitación para la capitalización de la CDE fue estructurado en dos fases: la Fase I: de Pre-calificación y la Fase II: de Adjudicación.

Fase I: de Pre-selección. Fue iniciada el día 19 de enero de 1998, con la publicación en periódicos nacionales e internacionales de la invitación a participar en la licitación pública internacional de la CDE. Como resultado, 46 de las empresas más reconocidas a nivel mundial en la industria eléctrica adquirieron los términos de referencia.

Los requisitos para la precalificación fueron, además de los establecidos en la Ley 141-97¹², de orden legal (documentos legales de la firma, poderes de representación, etc.) y de orden técnico (antecedentes financieros, empresariales y operativos de los interesados). En todos los casos las empresas interesadas en pre-calificar tenían que demostrar ciertos indicadores que se detallan a continuación.

- (i) Indicadores Financieros. Los interesados debían demostrar que:
- Cuentan con una calificación crediticia por lo menos igual a *Ba3* en Moodys o de *BB* o superior en Standard & Poors (S&P)¹³.
 - Tienen referencias favorables de bancos con una calificación crediticia de al menos *BBB* en S&P o similares en otras calificaciones de riesgo.
 - Disponen de un capital accionario, de al menos:
 - a. US\$500 millones de dólares para participar en la capitalización de las sociedades de generación de electricidad; o

12 La Ley 141-97 establece en su Párrafo II del Artículo 13 que «Las personas físicas o morales que intervengan en el proceso de capitalización serán sometidas a pre-calificación. Para tales fines la Comisión de Reforma de la Empresa Pública elaborará un reglamento de pre-calificación pública internacional, que deberá tomar en cuenta los siguientes criterios: la creación de empleo, el valor agregado nacional de la producción, las contribuciones fiscales, la construcción o reparación de infraestructura para el desarrollo nacional, el impacto sobre el medio ambiente, la contribución a mejorar los niveles de educación y el grado de transferencia tecnológica resultantes de las nuevas inversiones.

13 Nomenclaturas de clasificación crediticia utilizadas por las empresas calificadoras de riesgo más importantes del mundo, cuyas clasificaciones de riesgo son aceptadas como indicadores para las transacciones en las principales bolsas de valores del mundo.

- b. US\$200 millones de dólares para participar en la capitalización de las sociedades de distribución y comercialización eléctrica.

(ii) Indicadores Técnicos.

- Para optar por la capitalización de las empresas de distribución de electricidad, cada interesado debía demostrar:
 - a. Que es una empresa con una experiencia no inferior a cinco años en actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica y que actualmente opera con ventas anuales iguales o superior a 2,000 GW.
 - b. Que en los últimos dos años ha operado en mercados con un mínimo de 400,000 clientes.
 - c. Que sus pérdidas en la red de distribución durante los dos últimos años de operación, han sido inferiores al 10%.
- Para optar por la capitalización de las empresas de generación de electricidad, debían demostrar:
 - a. Que se trata de una empresa dedicada a las actividades de generación eléctrica, con una capacidad instalada de por lo menos 500 MW, y con al menos una de sus plantas con una capacidad instalada no inferior a 250 MW de generación térmica.
 - b. Que tiene una experiencia no inferior a cinco años como operador en el mercado eléctrico en actividades de generación de energía eléctrica.
 - c. Que la potencia firme disponible en cualquier momento es por lo menos igual al 95% de la potencia instalada de placa.

Los participantes debían presentar, además, documentos que acrediten su experiencia empresarial.

Tres meses después de lanzada la invitación se había dado término a esta primera etapa, con la declaratoria de pre-calificación de 19 de las 21 empresas que presentaron sus credenciales¹⁴.

Puesto que el proceso de reestructuración de la CDE ya era un proceso de larga data, varias consultorías allanaron el camino para que una empresa de la magnitud y complejidad de esta empresa eléctrica pudiera ser capitalizada.

Las auditorías de la situación patrimonial y de la tasación de valor de mercado de la CDE, desagregada en cada una de las unidades de negocio a ser capitalizadas, fueron contratadas a través de licitaciones públicas internacionales como ordena la Ley 141-97, mientras se desarrollaba esta primera etapa.

Fase II: de selección y adjudicación. Estuvo circunscrita a las 19 firmas pre-calificadas en la Fase I. Inicialmente estaba previsto que esta segunda fase terminara en el mes de julio de 1998, con la adjudicación de cada una de las unidades objeto de la licitación. Cada proponente, para convertirse en un interlocutor válido de la Comisión, tuvo que suscribir un acuerdo de confidencialidad que le daba el derecho de acceder a consultas en la sala de datos organizada para el proceso, a recibir los borradores

14 Las firmas pre-calificadas fueron:

- * Electricité de France
- * Chilgener S.A.
- * Iberdrola S.A.
- * Emel / PPL Global, Inc
- * Endesa Internacional
- * AES Corporation
- * Tractebel S.A.
- * Consorcio IES Luz y Fuerza
- * Seaboard Corporation
- * Consorcio Sudamericano
- * Enron Caribe Ltd.

- * Amoco Development Co. Ltd.
- * Unión Fenosa Acción y Desarrollo Exterior S.A.
- * Coastal Dominicana Power Generation Ltd.
- * Constellation Power Inc.
- * Southern Energy
- * ABB Energy Ventures Inc.
- * Corporation EDC, SACA
- * Houston Technologies

de los contratos y demás documentos del proceso (proyecto del marco regulatorio, modelo de estatutos sociales, etc.) y a realizar visitas y entrevistas con personal de la CDE y de la Comisión.

En esta etapa, para mantener activo el interés de las firmas pre-calificadas, se realizaron visitas a las sedes de dichas empresas («Road Show»). El «road show» abarcó en esta etapa a Sudamérica, Norteamérica y Europa, donde se visitaron 17 empresas. Gracias a este trabajo de sondeo de mercado se pudo establecer que 12 firmas tenían un alto interés en participar, 4 estaban medianamente interesadas y 2 prácticamente habían desestimado continuar en la licitación.

Las principales preocupaciones expuestas por los inversionistas tenían que ver con el calendario para la licitación, el cual se encontraba muy ajustado en vista de la ausencia de documentos básicos del proceso, es decir, contratos, lista de activos aportados y el marco regulatorio. Además, debían considerar la existencia de otros cuatro procesos de privatización en etapas más avanzadas en países de la región (Argentina, Colombia, Guatemala y Panamá).

Además de los proyectos de reglamentos para el marco regulatorio sectorial se puso a disposición de los inversionistas pre-calificados los contratos de administración, de suscripción de acciones, de venta de energía y de otorgamiento de derechos¹⁵ y el proyecto de estatutos sociales. Once de los inversionistas pre-calificados discutieron con el equipo técnico y los abogados de la Comisión algunas mejoras y sugerencias a esos documentos.

15 El contrato de Administración tenía por objeto «otorgar al inversionista» la administración de la nueva sociedad capitalizada por un plazo de cinco años renovables. Este contrato establecía ciertas reglas para la actuación del «socio estratégico» en la administración de la empresa y el pago de una «comisión por administración».

El contrato de suscripción de acciones es el contrato por el cual el «socio inversionista» y el Estado convienen en constituir una nueva sociedad. En

Esta segunda fase culminó en los meses de abril y mayo del 2000 en las áreas de distribución y de generación, respectivamente.

Con el objetivo de generar la suficiente competencia, el objetivo de la Comisión en el área de distribución era recibir al menos tres propuestas económicas. Sin embargo, se decidió permitir que un mismo proponente se pudiera adjudicar hasta dos de las empresas si su aporte superaba la suma de los precios mínimos de ambas empresas.

Esa decisión fue tomada en vista del poco atractivo que presentaba la empresa distribuidora del Norte, por los altos montos del capital de inversión requerido y por los elevados costos de operación no transferibles al usuario¹⁶, siendo previ-

dicho contrato se señalan las obligaciones de aportes de cada uno, las seguridades que cada uno otorga sobre su «aporte» y otros compromisos que cada uno asume en el marco de la operación.

El contrato de otorgamiento de derechos fue generado como el mecanismo para «suplir» la imposibilidad de otorgar una «concesión del derecho de realizar actividades eléctricas» en el territorio de la República, bajo la legislación actual. Mediante este contrato la CDE otorgó a cada empresa capitalizada el derecho de operar en el mercado eléctrico, ya sea en la actividad de generación o en la de distribución según el caso. En el caso de la distribución, este derecho fue otorgado con carácter exclusivo en ciertas zonas geográficas del país.

El contrato de venta de energía estableció el compromiso de las empresas de generación de vender y el compromiso de las empresas de distribución de comprar ciertas porciones de energía eléctrica durante los cinco años siguientes. En realidad se trataba de un contrato de cuatro bloques (cada bloque comprende una cantidad anual y un número de años, la diferencia entre bloques está tanto en la cantidad de energía comprometida en el mismo como en el plazo. El primer bloque vencía el segundo año y cada año siguiente consecutivamente los siguientes bloques). De manera que las distribuidoras deben recurrir a nuevas contrataciones (bajo procedimientos competitivos fiscalizados por la Superintendencia de Electricidad) para mantener el 80% de su demanda contratada mediante acuerdos de largo plazo.

16 La región norte del país tiene una menor densidad poblacional, lo que provoca mayores costos unitarios del servicio; y la distancia entre los centros de consumo y los centros de generación de electricidad provocan un mayor peaje de transmisión en comparación con las otras dos regiones del país.

sible una concurrencia relativamente baja para licitar por esta unidad. En tales circunstancias, permitir que un mismo inversionista pueda adjudicarse hasta dos de las empresas en una oferta conjunta permitía una mayor competencia y, obviamente, obtener el mejor precio posible.

En el caso de la actividad de generación de electricidad los términos de referencia establecían la imposibilidad de que una misma empresa pudiera adjudicarse las dos unidades de generación. La razón para esta limitante radicaba en el hecho de que la adjudicación de dos empresas de generación a un mismo inversionista habría producido un grado de concentración del mercado incompatible con el modelo adoptado.

Cierre de la transacción. El proceso de cierre fue realizado en dos etapas para cumplir con las exigencias legales del país. La primera culminaba con la firma del Contrato de Suscripción de Acciones («Compromiso de Inversión»), que compromete a las partes (la CDE y los inversionistas) a cumplir ciertas acciones en plazos establecidos. Por ejemplo: el pago de un anticipo por parte del inversionista para iniciar los trámites de constitución de la nueva compañía y para liquidar las prestaciones laborales.

La segunda etapa culminaba con el cierre propiamente dicho. Es decir, con la conformación definitiva de la nueva sociedad, la aprobación de sus estatutos sociales, el nombramiento del primer directorio y la suscripción de los contratos antes señalados. Una condición previa para esto fue la verificación del depósito del monto comprometido en la propuesta económica.

4.3 Postergaciones del Proceso

A pesar del gran interés de la Comisión en efectuar un proceso bajo estricto cumplimiento de los plazos inicialmente establecidos, hubo la necesidad de introducir postergaciones que a la postre contribuyeron a que se redujera el número de participantes.

Una primera prórroga del proceso ocurrió a raíz de que no se había terminado la preparación de los «contratos básicos»¹⁷. Tampoco se habían podido concluir la auditoría patrimonial ni la tasación del valor de mercado exigidos por la Ley 141-97. Esta prórroga fue adoptada luego de evaluar los resultados del *Road Show* y las reuniones con los precalificados. Entonces se reprogramó para el mes de octubre de 1998.

Luego del paso del huracán «Georges» a finales de septiembre de 1998, debido a los daños ocasionados al sistema eléctrico por este fenómeno natural, la Comisión se vio obligada a postergar el proceso de capitalización por segunda vez; en esa ocasión se fijó para el mes de diciembre de 1998. Esa demora, sin embargo, no impidió que se concluyeran las tareas pendientes: se elaboraron las versiones definitivas de los «Contratos Básicos» y se enviaron a los proponentes pre-calificados. La gravedad de los daños causados por el huracán obligó a contratar una consultoría para evaluar y cuantificar sus efectos sobre el sistema eléctrico. La consultoría cuantificó los daños en un monto de RD\$1,326 millones (aproximadamente US\$84 millones).

En diciembre de 1998 hubo que postergar nuevamente el proceso, debido a las condiciones adversas de los mercados de capitales fruto de las repercusiones de la crisis asiática y rusa, lo que se materializó en un comportamiento cauteloso de los precalificados hasta tanto las señales del mercado fueran menos volátiles.

5. Resultados del Proceso.

La reforma estructural del sector eléctrico ha permitido el establecimiento de una nueva dinámica en el comportamiento del mercado, con una amplia participación privada que se ha

17 Se dio este nombre genérico a los contratos de Suscripción de Acciones, de Administración, de Venta de Energía, de Otorgamiento de Derechos, así como a los Estatutos Sociales y a las Resoluciones que constituían el marco regulatorio sectorial.

traducido en el influjo de capitales destinados a la modernización y expansión de las áreas de generación y distribución de electricidad. Con la capitalización, el capital de trabajo aportado por los «socios estratégicos» del Estado asciende a más de US\$644 millones¹⁸.

La capitalización y el traspaso de la administración de Empresa Distribuidora de Electricidad del Este a la empresa AES Distribución Dominicana se realizó el 5 de agosto de 1999. Esta última empresa es subsidiaria de la firma norteamericana AES Corporation, ganadora de la licitación internacional para la capitalización de la Distribuidora del Este, al ofertar US\$109 millones para suscribir el 50% de las acciones de las acciones de dicha empresa.

Por su parte, la capitalización y el traspaso de la administración de las empresas Distribuidora de Electricidad del Noroeste y Distribuidora de Electricidad del Sur al consorcio Distribuidora Dominicana de Electricidad (DIDOEL) se realizó el 12 de agosto de 1999. Este consorcio es la sociedad dominicana subsidiaria de la firma española Union Fenosa ACEX (UFACEX), que ganó el derecho de constituirse en el «socio estratégico» del Estado al ofertar un monto de US\$211.9 millones para suscribir el 50% de las acciones de las dos empresas distribuidoras antes mencionadas.

La capitalización y el traspaso de la administración de Empresa Generadora de Electricidad Itabo al consorcio Neotropical Caribbean Investment se realizó el 8 de septiembre de 1999. Dicho consorcio es la sociedad integrada por la firma chilena Gener y la norteamericana Coastal Corporation, que ganó el derecho de constituirse en el «socio estratégico» del Estado en la Empresa Generadora de Electricidad Itabo al ofertar un monto de US\$177.8 millones en la licitación de propuestas celebrada en día 15 de mayo de 1999.

18 Al momento de realizar el presente documento, se estaban tramitando ante la Superintendencia de Electricidad cinco solicitudes para nuevas inversiones en el área de generación por un monto superior a US\$300 millones.

Finalmente, la capitalización y el traspaso de la administración de la Empresa Generadora de Electricidad Haina al consorcio Haina Investment se realizó el 28 de octubre de 1999. Dicho consorcio es la sociedad encabezada por las firmas norteamericanas Seaboard Corporation y Enron Caribbean, que ganaron el derecho de constituirse en el «socio estratégico» del Estado en la Empresa Generadora de Electricidad Itabo al ofertar un monto de US\$144.5 millones en la licitación de propuestas celebrada el día 15 de mayo de 1999.

La capitalización de la CDE permitió asignar a estas nuevas sociedades US\$70 millones de deuda con los IPP y el pago de las prestaciones laborales cuyo monto superaba los US\$20 millones.

6. Evaluación Retrospectiva

Quizás el logro más importante de la capitalización ha sido la inyección de capital de disponibilidad inmediata para inversiones en el sector. El Estado no contaba con los recursos necesarios para financiar las inversiones que demandaba el sector eléctrico, las cuales superaban los RD\$3,000 millones al año (aproximadamente US\$200 millones) para mantener al sistema en equilibrio con los requerimientos del mercado. Las nuevas inversiones requeridas eran cada vez más costosas de obtener e insuficientes para reducir la brecha entre las necesidades y las disponibilidades. Por ello la incorporación inicial de más de US\$ 644 millones ha permitido sentar las bases para un crecimiento sostenido del sector y para ir resolviendo de manera definitiva la crisis eléctrica a la que ha tenido que acostumbrarse el país.

Desde el punto de vista laboral, proyecciones iniciales permitían establecer que como resultado de la reforma y capitalización se produciría una considerable reducción en el personal de las nuevas empresas. Sin embargo, el resultado no fue tan traumático por cuanto más de un 75% del personal fue recontratado por las empresas capitalizadas y se produjeron incrementos en las remuneraciones en un orden de hasta 50%. Asimismo, las nuevas empresas iniciaron programas de capaci-

tación y entrenamiento a los trabajadores en el país y en el exterior, elevando la moral y el deseo de cooperación con la nueva empresa. Desde un principio se pudo percibir un cambio de mentalidad en la empresa y por ende en sus trabajadores, tanto por el nuevo clima de trabajo como por las oportunidades que se empezaron a brindar.

La implantación del nuevo marco normativo emergente de la reforma y la llegada de empresas cuyas políticas están diseñadas bajo consideraciones de protección del medio ambiente, está permitiendo que este factor clave para el desarrollo sostenible forme parte hoy en día de la dinámica de crecimiento del sector. En este sentido, aporta una externalidad positiva para el desarrollo social dominicano: todo proyecto eléctrico del sector contará necesariamente con un estudio de impacto medioambiental y de políticas precisas para mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente.

Con la capitalización y reforma se ha permitido la entrada del sector privado de manera masiva a las actividades del sector eléctrico. Particularmente en el área de generación de electricidad nuevas empresas han iniciado proyectos para producir energía eléctrica en el país, atraídos por las nuevas condiciones del mercado. Los nuevos inversionistas llegan al país a ejercer la actividad bajo reglas de mercado, sin que el Estado tenga que emitir ninguna garantía, excepto la de preservar la estabilidad de las reglas del juego establecidas bajo la nueva estructura del mercado.

El flujo de recursos que el Estado debía pagar para mantener un servicio eléctrico precario ha ido disminuyendo¹⁹. Por

19 Un efecto de la reforma para el Estado ha sido que sus cuentas por consumo eléctrico, nunca antes pagadas, han tenido que ser saldadas. El Estado ha pagado por el mes de marzo de 2000 una suma de alrededor de RD\$ 30 millones, por conceptos de consumo de las instituciones del Estado, compensación por indexación tarifaria no aplicada y subsidio por aumento en el precio del combustible. Dicho monto correspondía a los meses de noviembre y diciembre de 1999. Esto da como resultado que el consumo mensual de las entidades del Gobierno asciende a aproximadamente RD\$100 millones (alrededor de US\$6.25 millones de dólares mensuales).

contrario, con solo cinco meses de operación la Empresa Generadora de Electricidad Itabo, que obtuvo utilidades netas por RD\$199 millones, pagó al Estado por concepto de impuestos sobre la renta la suma de RD\$66.5 millones y adicionalmente por concepto de dividendos la suma de RD\$94.6 millones. Lo anterior demuestra la viabilidad financiera de la transacción y permite avisar los beneficios futuros de la capitalización.

El Estado ha quedado con un papel de regulador para asegurar el cumplimiento de la calidad, confiabilidad y precio razonable que los usuarios deben pagar por el servicio público de electricidad. Con esto, ha dejado en manos privadas la obligación de disponer de los recursos para ejecutar las inversiones para desarrollar el sector (aunque resta completar la reforma en el área de transmisión) y se concentra en el diseño de las políticas y en ejercer la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones del marco regulatorio.

Aunque resta mucho por hacer, hoy día el usuario tiene la posibilidad de presentar reclamaciones por el servicio y, lo que es más importante, que éstas sean escuchadas y atendidas. Sin embargo, la ausencia de metas cuantitativas en materia de distribución no ha incentivado, aparentemente, una mayor agresividad de las empresas de distribución para encarar el problema de informalidad del sector (conexiones directas sin contador y conexiones ilegales, entre otros). Por otra parte, las empresas de distribución no han podido superar las deficiencias de orden comercial heredadas de la CDE. Esta limitación ha ido en detrimento de la calidad del servicio ofrecido a los usuarios regulares del sistema, particularmente en lo que concierne a las facturaciones, tal y como ha sido recogido por la prensa local desde el inicio de la nueva administración. Lo anterior, sumado a la reducida capacidad de acción de la Superintendencia de Electricidad ha dado como resultado un creciente escepticismo sobre los beneficios de la reforma para el área de distribución.

Esa reducida capacidad de acción se explica fundamentalmente por la ausencia de tradición regulatoria en la República Dominicana. Esto, no obstante la voluntad notoria del Gobierno para generar la institucionalidad del mecanismo de fiscali-

zación y regulación. La presente etapa ha demostrado que la institucionalidad regulatoria provendrá en el futuro de la aprobación de una nueva ley de electricidad que le otorgue a la entidad regulatoria la independencia, autonomía financiera y libertad de actuación requeridas.

Una lección importante es la necesidad de la existencia de objetivos, agenda e intereses comunes a todos los actores estatales involucrados en el proceso de reforma. La situación de divorcio entre los objetivos perseguidos y la coherencia de los mensajes emitidos por las entidades involucradas genera costosas demoras y provoca inseguridad en los inversionistas, con el consecuente incremento de la percepción de riesgo. Todo esto, finalmente, se refleja de manera negativa en los resultados financieros esperados.

La realización de reformas estructurales en sectores de servicios básicos, tradicionalmente estatales o donde la percepción de que la empresa es «patrimonio del Estado» es generalizada, debe contemplar de manera prioritaria la estructuración de una adecuada política de opinión pública. La población debe recibir suficiente información a los fines de ser edificada cabalmente sobre los problemas del sector, sus causas y sus perspectivas de solución. Esta política de comunicación debe transmitir el mensaje de que las acciones de la reforma son imprescindibles; y demostrar que de todas las opciones posibles la elegida es la más apropiada. Asimismo, debe llevar el mensaje -tratado adecuadamente- de que las soluciones implicarán ajustes y costos que deben ser asumidos equitativamente por todos cuantos se benefician del servicio. Finalmente, debe dejarse claramente establecida la imposibilidad de solución inmediata de problemas históricos y estructurales, a los fines de no crear falsas expectativas.

Otro aspecto que obligó a la toma de decisiones pragmáticas para permitir conjugar los objetivos de la reforma de la industria eléctrica con la realidad del sector fue la existencia de los productores privados independientes (IPP). La creciente acumulación de deudas y atrasos de pago por la energía eléctrica suministrada por los IPP provocaba dificultades de credibili-

dad externa, poniendo en duda la viabilidad del negocio eléctrico en el país. Esto significaba, en términos prácticos, una disminución del interés de los inversionistas y, por ende, una reducción de la competencia. Para dar respuesta a lo anterior se asignaron los contratos con los IPP a la empresa de generación hidráulica que quedaba a cargo de CDE, estructurando un mecanismo financiero de garantía de pago con el fin de no transferir las ineficiencias de los contratos a los usuarios finales del servicio²⁰.

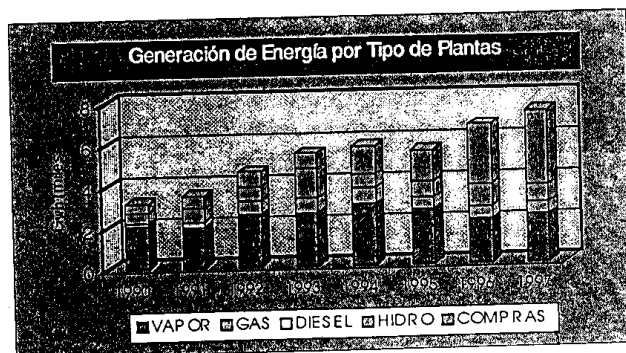
20 Se prevé que los precios contractuales con los IPP serán más altos que los que registrarán en el mercado cuando éste opere de manera competitiva.

Apéndice

Sector Eléctrico de la República Dominicana

En la República Dominicana hasta el año 1999 el servicio eléctrico estuvo a cargo de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), entidad autónoma del Estado Dominicano. Los racionamientos de energía eléctrica de la última década han caracterizado el comportamiento del sector. El servicio no ha alcanzado a dar respuesta a la demanda, sino que ha respondido en base a la disponibilidad muy limitada de recursos para la generación de electricidad. Ha existido casi siempre una considerable diferencia entre la demanda y el consumo, agudizándose profundamente el déficit en algunos casos con la salida de una o más plantas de generación. En los últimos años se ha incrementado significativamente la capacidad de generación.

La generación de energía está compuesta por plantas a vapor, gas, diesel, hidroeléctricas y por la producción privada. La producción neta total en 1990 estuvo en 3,157 GWh y en 1997 alcanzó 7,335 GWh, lo que representa un incremento promedio de 12.8% por año. Este valor es relativamente alto debido a que en 1990 se tuvo la menor producción, la cual fue casi la misma que la producida en el año 1983.



En 1997 la distribución de la producción corresponde a: 30.9% a plantas de vapor, 8.3% a gas y diesel, 11.3% hidroeléctricas y 49.5% de producción del sector privado.

La dependencia de la empresa estatal de la producción del sector privado es importante, tanto para abastecer su propio mercado como para cubrir las necesidades del sector turístico, que en su mayoría posee plantas de autoproducción. La producción privada en 1990 alcanzaba el 15.17% de la energía y en 1997 llegaba a 49.5%.

La gran diferencia entre la energía generada por parte de la CDE en función de su capacidad instalada se debe al uso limitado de las hidroeléctricas por la disponibilidad de las aguas y al deterioro de las otras plantas.

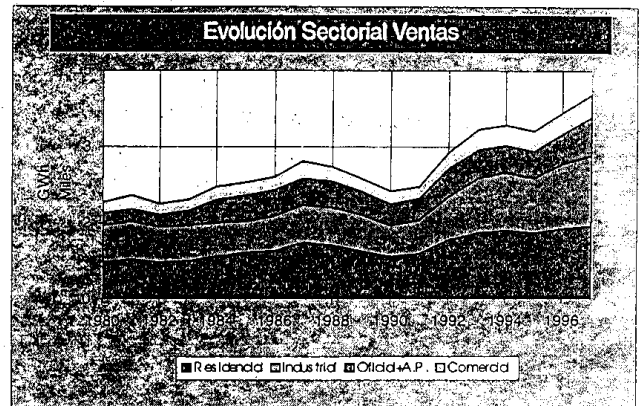
La demanda insatisfecha llegó a su valor máximo en el año 1995 con 211 MW. Desde hace más de una década se ha tenido déficit de energía y potencia, por la cual se presenta cierta incertidumbre con relación a la demanda real de la población por el servicio. El consumo, en gran medida, ha sido el resultado de la situación de la oferta.

Por el déficit, y también por el limitado alcance geográfico de la red eléctrica en algunas regiones, la mayoría de los establecimientos industriales y comerciales, y en menor grado las viviendas residenciales, poseen plantas de generación propias. Asimismo, en estos últimos años se ha incrementado fuertemente el uso de inversores (baterías) en el sector residencial.

El déficit de energía disminuyó de 2,271 GWh en el año 1990 a aproximadamente 545 GWh en el año 1997. El mejoramiento de la oferta energética en términos de potencia entre 1990 y julio de 1998 se ha manifestado en un aumento de 1,012 MW de capacidad nominal, de los cuales 450 MW corresponden a la CDE y 562 MW del sector privado. En junio de 1998 se registró una oferta máxima de potencia de 1,321 MW; en base a estimados del centro de despacho se determina que el déficit se situó en esa ocasión en aproximadamente 30 MW.

Mercado Eléctrico y Composición Sectorial

La población, para el período 1970 - 1997, presentó una tasa promedio de crecimiento anual del 2.5%. Mientras, el número de clientes creció al 4.98% en promedio anual, es decir, 2.48 puntos por encima del crecimiento de la población.



El desarrollo de las ventas totales de energía de la CDE ha tenido un crecimiento promedio por año de 9.5% y en número de clientes ha tenido el crecimiento de promedio por año de 3.27% para el período 1990-1997. El consumo por sectores se distribuye actualmente en 35.8% para el residencial, 11.2% para el comercial, 34.6% industrial y 18.4% para gobierno, municipio y alumbrado público. Cabe anotar, sin embargo, que la participación del sector residencial es más alta en realidad, dado que existe un gran número de consumidores ilegales no contabilizados en las ventas, sino como pérdidas no técnicas.

En términos monetarios, los ingresos por tipo de sector de consumo de la CDE en 1997 se distribuyeron en 31.9% para el residencial, 13.2% para el comercial, 36.8% para el industrial y 18.1% para el sector del gobierno-municipio-alumbrado público.

Sin excepción, se observa una contracción significativa y seguramente forzada del Consumo/Cliente. El sector residencial en 1981 tenía 192 KWh/mes y en 1997 el consumo estaba en 185 KWh/mes. Este consumo decayó hasta 1990 y desde este año está en crecimiento. Se estima que la poca recuperación y el valor relativamente bajo se debe a las restricciones de servicio de energía.

Muchas viviendas y pequeños comercios y todas las mayores industrias y hoteles en la República Dominicana poseen plantas propias

de generación. La autogeneración se emplea por diferentes motivos y causas:

- Generación en horas de corte de energía por parte de la CDE.
- Falta de conexión a la red pública de la CDE.
- Falta de disponibilidad de energía y/o potencia en la red pública.
- Falta de confiabilidad del suministro público.
- Generación para vender energía a la CDE.

Por otro lado, existe todo un sector industrial y hotelero que autogenera una parte o todas sus necesidades propias de energía.

- En las grandes industrias y hoteles se estima que la capacidad instalada total en la industria es de aproximadamente 464 MW y en hoteles 206 MW, para un total de 670 MW. La demanda del mercado independiente que no compran energía a la CDE es de unos 370 MW en términos de capacidad instalada.
- El universo de los hoteles no conectados posee una capacidad instalada que se sitúa en unos 112 MW.

CAPITULO IV

La Reforma del Consejo Estatal del Azúcar

1. Descripción de la Industria y la Empresa

1.1. El Subsector Azucarero

1.1.1. Antecedentes Inmediatos

Hasta la década de los años de 1970, a la industria azucarera solía llamársele la "espiná dorsal" de la economía dominicana debido a su importante aporte a la composición del Producto Bruto Interno, a las exportaciones totales y a la generación de empleo. Además, por su capacidad distributiva del ingreso y por la generación de demanda en otros sectores de la economía nacional.

En un análisis sobre la economía dominicana, la CEPAL señalaba:

*"en 1976, la actividad azucarera ocupaba aproximadamente el 12% de la superficie cultivada total, generaba el 40% de los ingresos de exportación, el 75% de los impuestos a las exportaciones y cerca del 20% de los ingresos fiscales del Gobierno Central."*¹

En los primeros años de la década de 1980, los niveles de producción se mantuvieron relativamente cerca a los de los registrados durante los años de la década de 1970, a pesar de que a medida que avanzaba la década la industria comenzó a presentar los síntomas de la crisis que hoy padece con características dramáticas.

¹ Estudio Económico de América Latina, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) N.V., Santiago de Chile, 1980.

Varios factores incidieron para producir este cambio, entre los cuales podemos citar:

- (i) La caída del precio internacional del azúcar que de 18.9 centavos de dólar por libra, que mantenía a principios de los 80, ya para el año 1985 sólo alcanzaba 4.09 centavos de dólar por libra. Esta situación se debió, fundamentalmente, a la competencia del azúcar de remolacha europea, subsidiada;
- (ii) Las expectativas creadas sobre la sustitución del azúcar de caña y de remolacha por edulcorantes sintéticos y sirop de maíz en el mercado azucarero norteamericano;
- (iii) La escasez de mano de obra para corte y tiro de la caña; y,
- (iv) Los problemas de carácter gerencial en el sector estatal que por incapacidad en unos casos, negligencia en otros, y por la corrupción depredadora como telón de fondo, produjeron:
 - el abandono paulatino de las prácticas culturales en los cañaverales,
 - manejo varietal inadecuado,
 - desatención de las prácticas de riego y drenaje, e
 - incumplimiento del pago de caña suministrada por colonos.

Estos problemas, entre otros, fueron el detonante de una crisis, con rasgos particulares al CEA, en el contexto de la crisis generalizada del sector.

Al momento de la muerte del dictador Trujillo en 1961, éste controlaba el 63% del capital total de la industria azucarera nacional, la cual pasó a ser propiedad del Estado Dominicano mediante la Ley de Saneamiento No. 6106, del 14 de noviembre de 1962.

El 19 de agosto de 1966, mediante la Ley No 7 se creó el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) como organismo autónomo,

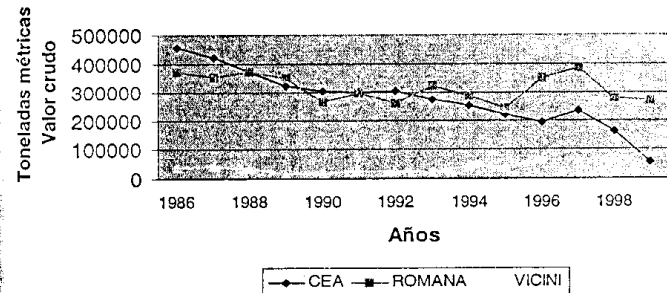
cuyo objetivo es la coordinación y el eficiente funcionamiento de los ingenios del Estado.

Además de las diez unidades productoras de azúcar de propiedad estatal, hoy existen otros tres ingenios de propiedad privada: dos del Consorcio Vicini, de capital nacional y el Central Romana, de capital extranjero.

1.1.2 El Subsector Azucarero Actual

Un aspecto importante a destacar en la caracterización en la industria azucarera nacional de hoy es que debido al peso de los ingenios estatales en el conjunto de productores, el deterioro sufrido por el sub sector estatal a partir del año 1986 explica en gran medida la caída de todos los indicadores de producción y eficiencia de esta agroindustria en su conjunto.

Gráfica No.1
PRODUCCIÓN DE AZÚCAR POR PRODUCTOR



En la Gráfica No. 1, se observa que los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar pasaron del primer lugar en el volumen de producción al segundo puesto, sustituidos por el grupo privado de La Romana. Este grupo junto con los ingenios privados del grupo Vicini han cubierto parcialmente el déficit de produc-

de generación. La autogeneración se emplea por diferentes motivos y causas:

- Generación en horas de corte de energía por parte de la CDE.
- Falta de conexión a la red pública de la CDE.
- Falta de disponibilidad de energía y/o potencia en la red pública.
- Falta de confiabilidad del suministro público.
- Generación para vender energía a la CDE.

Por otro lado, existe todo un sector industrial y hotelero que autogenera una parte o todas sus necesidades propias de energía.

- En las grandes industrias y hoteles se estima que la capacidad instalada total en la industria es de aproximadamente 464 MW y en hoteles 206 MW, para un total de 670 MW. La demanda del mercado independiente que no compran energía a la CDE es de unos 370 MW en términos de capacidad instalada.
- El universo de los hoteles no conectados posee una capacidad instalada que se sitúa en unos 112 MW.

CAPITULO IV

La Reforma del Consejo Estatal del Azúcar

1. Descripción de la Industria y la Empresa

1.1. El Subsector Azucarero

1.1.1. Antecedentes Inmediatos

Hasta la década de los años de 1970, a la industria azucarera solía llamársele la "espiná dorsal" de la economía dominicana debido a su importante aporte a la composición del Producto Bruto Interno, a las exportaciones totales y a la generación de empleo. Además, por su capacidad distributiva del ingreso y por la generación de demanda en otros sectores de la economía nacional.

En un análisis sobre la economía dominicana, la CEPAL señalaba:

*"en 1976, la actividad azucarera ocupaba aproximadamente el 12% de la superficie cultivada total, generaba el 40% de los ingresos de exportación, el 75% de los impuestos a las exportaciones y cerca del 20% de los ingresos fiscales del Gobierno Central."*¹

En los primeros años de la década de 1980, los niveles de producción se mantuvieron relativamente cerca a los de los registrados durante los años de la década de 1970, a pesar de que a medida que avanzaba la década la industria comenzó a presentar los síntomas de la crisis que hoy padece con características dramáticas.

¹ Estudio Económico de América Latina, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) N.V., Santiago de Chile, 1980.

Varios factores incidieron para producir este cambio, entre los cuales podemos citar:

- (i) La caída del precio internacional del azúcar que de 18.9 centavos de dólar por libra, que mantenía a principios de los 80, ya para el año 1985 sólo alcanzaba 4.09 centavos de dólar por libra. Esta situación se debió, fundamentalmente, a la competencia del azúcar de remolacha europea, subsidiada;
- (ii) Las expectativas creadas sobre la sustitución del azúcar de caña y de remolacha por edulcorantes sintéticos y sirop de maíz en el mercado azucarero norteamericano;
- (iii) La escasez de mano de obra para corte y tiro de la caña; y,
- (iv) Los problemas de carácter gerencial en el sector estatal que por incapacidad en unos casos, negligencia en otros, y por la corrupción depredadora como telón de fondo, produjeron:
 - el abandono paulatino de las prácticas culturales en los cañaverales,
 - manejo varietal inadecuado,
 - desatención de las prácticas de riego y drenaje, e
 - incumplimiento del pago de caña suministrada por colonos.

Estos problemas, entre otros, fueron el detonante de una crisis, con rasgos particulares al CEA, en el contexto de la crisis generalizada del sector.

Al momento de la muerte del dictador Trujillo en 1961, éste controlaba el 63% del capital total de la industria azucarera nacional, la cual pasó a ser propiedad del Estado Dominicano mediante la Ley de Saneamiento No. 6106, del 14 de noviembre de 1962.

El 19 de agosto de 1966, mediante la Ley No 7 se creó el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) como organismo autónomo,

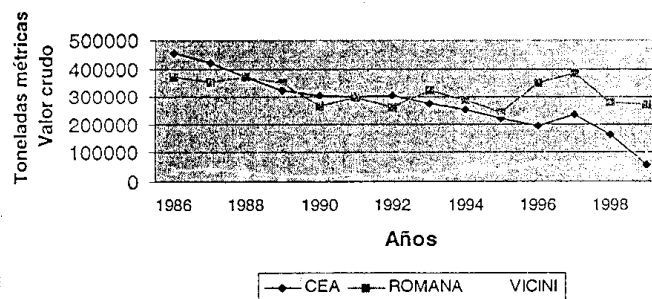
cuyo objetivo es la coordinación y el eficiente funcionamiento de los ingenios del Estado.

Además de las diez unidades productoras de azúcar de propiedad estatal, hoy existen otros tres ingenios de propiedad privada: dos del Consorcio Vicini, de capital nacional y el Central Romana, de capital extranjero.

1.1.2 El Subsector Azucarero Actual

Un aspecto importante a destacar en la caracterización de la industria azucarera nacional de hoy es que debido al peso de los ingenios estatales en el conjunto de productores, el deterioro sufrido por el sub sector estatal a partir del año 1986 explica en gran medida la caída de todos los indicadores de producción y eficiencia de esta agroindustria en su conjunto.

Gráfica No.1
PRODUCCIÓN DE AZÚCAR POR PRODUCTOR



En la Gráfica No. 1, se observa que los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar pasaron del primer lugar en el volumen de producción al segundo puesto, sustituidos por el grupo privado de La Romana. Este grupo junto con los ingenios privados del grupo Vicini han cubierto parcialmente el déficit de produc-

ción de la industria azucarera nacional generado por los ingenios estatales.

En cuanto al repunte observado en el referido gráfico de la producción a partir del 95, en el caso de los productores privados, y del 96, en caso de los ingenios del CEA, que se puede observar en el gráfico citado, fue el resultado de los programas de renovación y fertilización de los campos azucareros, llevado a cabo por los primeros y el cumplimiento a lo largo de la zafra azucarera del convenio de pago contra entrega a los colonos, el aumento de un 33.1% en el precio de la tonelada corta de caña entregada a los ingenios estatales.

Por otra parte, aunque la producción de la industria azucarera nacional de hoy, comparada con la de los años 70 y el primer lustro de los 80, ha declinado en aproximadamente un 50% y su aporte al Producto Interno Bruto se ha reducido a poco menos del 2% (Ver Cuadro No. 1), todavía mantiene una importancia capital para el país, tanto en lo económico como en lo social.

Cuadro No. 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(EN MILLONES RD\$, A PRECIOS DE 1970)

AÑO	Nacional (1)	Manu- fatura (2)	Azúcar (3)	Participación	
				3/1	3/2
1993	1,062.2	210.9	22.5	2.1	10.7
1994	1,115.9	217.6	22.9	2.1	10.5
1995	1,143.8	219.9	19.9	1.7	9.0
1996	1,205.4	206.9	18.6	1.5	9.0
1997*	1,267.2	217.6	24.2	1.9	11.1

Al momento de la reforma del CEA, el aporte del sector azucarero al mercado laboral, era de 80,000 empleos directos por año, incluidos los fabriles y los agrícolas; más 40,000 empleos generados por los colonos, lo cual constituye cerca del

50% de todos los puestos de trabajos creados por el sector manufactura en su totalidad². A esta cantidad de empleos directos, hay que sumar el gran número de empleos indirectos que se generan fruto del efecto multiplicador que el impacto de la actividad azucarera produce en la economía nacional.

En otro orden, aunque las exportaciones del sector azucarero han venido reduciéndose, la industria azucarera todavía constituye una importante fuente de divisas, al contribuir con aproximadamente el 20% del valor de las exportaciones totales del país (ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2
VALOR TOTAL DE EXPORTACIÓN NACIONAL
VS. EXPORTACION DE AZÚCAR
(US\$ MILLONES)

AÑO	Total	Azúcar	%
1994	626.24	141.0	22.5
1995	759.65	125.0	16.5
1996	835.80	166.7	20.0
1997	*958.22	188.4	20.0

*Estimado
Fuente: CEDOPEX

Es bueno señalar, además, que la agroindustria del dulce aún mantiene su alto potencial para la producción. Cuenta con una superficie aproximada de 200,000 hectáreas sembradas de caña y 14 ingenios azucareros, los cuales poseen en conjunto una capacidad de molienda de aproximadamente 58,000 toneladas cortas de caña por día.

El azúcar dominicana se comercializa en tres mercados fundamentalmente: mercado local, mercado preferencial norteamericano y mercado mundial. Dado los altos costos de la producción nacional y los deprimidos precios del mercado mun-

² Fuente: Boletín INAZÚCAR - 1996.

dial, para los productores nacionales los mercados más atractivos son el local, que funciona en base a un régimen de protección con precios actualmente muy por encima a los del mercado mundial; y el mercado preferencial norteamericano, que funciona en base a cuotas y con precios protegidos (ver *Mercado Preferencial*: Apéndice I).

La moderna industria azucarera nacional, desde su establecimiento hasta el inicio de su declive en 1980, había hecho del país un exportador neto de azúcar. A partir de 1990, la autosuficiencia se vio afectada y comenzaron a producirse importaciones para cubrir los déficits recurrentes en el abastecimiento del mercado local, aunque en años previos —y también posteriores— hubo importaciones, no registradas en las estadísticas oficiales, que se reflejan en inconsistencias en cálculos, como el del consumo aparente (ver Cuadro No. 3). Estos déficits, aunque no se registran con precisión en las estadísticas de consumo, no son menos reales. El mercado local se abastece del azúcar que queda después de cumplir los compromisos del mercado preferencial norteamericano, y de algunas ventas en mercados de futuro, en vista de la importancia que tiene para la economía nacional el ingreso de las divisas que genera esa actividad. Los altos costos internos hacen más rentable importar azúcar del mercado mundial, que aumentar la producción nacional, para suplir el mercado local.

Por otra parte, el mercado local se hace cada vez más importante en función del aumento de la demanda (ver Cuadro No. 3). Dicho aumento es consecuencia del crecimiento de la población dominicana a una tasa cercana al 2.5%, y del turismo receptivo del país; jamás conllevan la expansión de la industria alimenticia.

1.2 El Consejo Estatal del Azúcar

1.2.1 Descripción de la empresa

El Consejo Estatal del Azúcar fue creado mediante la Ley No. 7 del 19 de agosto de 1966, en sustitución de su Corpora-

Cuadro No. 3
CONSUMO APARENTE DE AZÚCAR 1987-1997
(TONELADAS MÉTRICAS - VALOR CRUDO)

AÑO	Producción (1)	Importación (2)	Exportación (3)	Consumo aparente (4) = 1+2-3	% (5) = 1/4
1987	815,549	0	587,358	228,191	357.4%
1988	776,775	0	506,478	270,297	287.4%
1989	693,004	0	521,356	171,648	403.7%
1990	589,658	34,700	377,408	246,950	238.8%
1991	628,269	0	336,466	291,803	215.3%
1992	592,775	30,000	330,466	291,803	215.3%
1993	620,528	21,000	326,120	315,408	196.7%
1994	579,443	39,000	345,806	272,637	212.5%
1995	508,314	64,000	232,026	340,288	149.4%
1996	611,934	70,000	333,902	348,032	175.8%
1997	686,146	6,000	396,938	295,208	232.4%

Fuente: INAZUCAR

ción Azucarera Dominicana, asumiendo así el control y administración de todos los ingenios azucareros y divisiones propiedad de esa institución.

En la organización económica del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) se destacan, además de su Consejo Directivo y su Dirección Ejecutiva, cinco grandes áreas o divisiones económicas, así como diversas instituciones de apoyo (ver *Organigrama*: Apéndice II).

El Consejo Directivo es el que traza las políticas de la empresa y faculta al Director Ejecutivo a realizar la implementación de éstas. Los demás componentes del CEA, son:

- Ingenios Azucareros
- Parques Industriales y Zonas Francas
- Operaciones Inmobiliarias
- Materiales de Construcción
- Joint Venture
- Divisiones de Apoyo

Ingenios Azucareros. El ingenio azucarero es una empresa agroindustrial integrada por: las instalaciones de factoría, tierras de cultivo, tierras de potreros, inmuebles, equipos, maquinaria, vías férreas, boyada y otros activos. Los ingenios, según la Ley No. 7, funcionan como entes económicos independientes, a excepción de las funciones de comercialización y otras de índole administrativa, que están expresamente a cargo del órgano ejecutivo del CEA, como regulador del funcionamiento global del Consorcio. El CEA es propietario de diez ingenios, distribuidos en toda la geografía nacional: Montellano y Amistad, en el Norte; Barahona, en el Sur; Río Haina, Ozama y Boca Chica, en el Distrito Nacional, y Quisqueya, Porvenir, Santa Fe y Consuelo, en el Este.

Parques Industriales. El CEA también cuenta con dos zonas francas industriales, una está localizada en el municipio de Villa Altigracia y otra en la comunidad de Esperanza. Las operaciones de zonas francas son efectuadas en moneda dominicana y así mismo se llevan sus registros contables. Las operaciones efectuadas en monedas extranjeras son convertidas a la tasa de cambio vigente al momento de la transacción. Como resultado del proceso de reforma, las zonas francas serán cedidas al Banco de Reservas como aporte al pago de la deuda contraída por el CEA con esa institución financiera.

Operaciones Inmobiliarias. Por su carácter de gran propietario de terrenos, las operaciones inmobiliarias del CEA han ido acrecentándose en magnitud en los últimos años hasta convertirse en una de las actividades económicas de mayor importancia para este consorcio. Sin embargo, en un gran porcentaje, las operaciones inmobiliarias han estado caracterizadas por la falta de sustentación legal adecuada. Por esta razón, se ha elaborado un diagnóstico de la situación, con la finalidad de que en la segunda fase de la reforma se puedan establecer mecanismos que permitan la transparencia y el control legal necesario en estas actividades.

Materiales de Construcción. En su vasta extensión de terrenos, el Consejo Estatal del Azúcar posee grandes reservas de materiales de construcción utilizados principalmente para

la construcción de plataformas de carreteras, los cuales explota bajo su propia administración o en arriendo a particulares. Esta actividad por sus aportes a los ingresos globales del consorcio, constituye por sí misma una importante área económica de éste.

Joint Venture. El Consejo Estatal del Azúcar tiene también inversiones en acciones de otras empresas. El valor conjunto de estas inversiones asciende a la suma de RD\$ 14,564,884, según la auditoría realizada al 30/06/98, por la firma Grant Thornton, Chalas, Mancebo & Asocs. El CEA es propietario de acciones en Aseguradora Dominicana Agropecuaria, C. por A., Consorcio Citrícola del Este, C. por A., Matadero Industrial del Este, C. por A., Banco de los Trabajadores, S.A., Induspalma Dominicana, S.A., Consorcio Cítricos Dominicanos, C. por A. y Fundación Dominicana de Desarrollo.

Divisiones de Apoyo. Para facilitar las operaciones de sus ingenios, el CEA contaba con cuatro divisiones de apoyo: Ganadería y Boyada (CEAGANA), Centro de Investigación de Caña (CENICA), Transportación (Hato Nuevo) y el Centro de Instrumentación y Control (INYCO).

Aunque la administración de estas divisiones dependía directamente de la Dirección Ejecutiva, sus gastos se contabilizaban como costos de los ingenios, prorrateados en proporción a los niveles de producción de éstos.

1.2.1.1 Los ingenios

En el momento de ejecutarse la reforma del Consejo Estatal del Azúcar, éste contaba con diez ingenios: Río Haina, Barahona, Consuelo, Ozama, Boca Chica, Porvenir, Santa Fe, Quisqueya, Montellano y Amistad.

Los diez ingenios comprenden una propiedad global de 95,833 Has. de tierras aptas para el cultivo de caña y 37,930 Has. de tierras con vocación ganadera.

En cuanto a las funciones de transporte, los ocho ingenios localizados en las regiones sudeste y sudoeste utilizan el sistema de vías férreas para transportar la caña desde el campo

hasta el batey central (comunidad donde está ubicada la factoría). Cuentan con un trayecto de 833 kms. de vía, unas 55 locomotoras y 2,914 vagones. Los dos ingenios localizados en la zona norte del país (Montellano y Amistad) utilizan el transporte por carreteras mediante el uso de camiones y tiro directo con tractores.

La capacidad global de molienda nominal de estos ingenios es de unas 42,050 toneladas cortas por día, pero en términos operativos se ha visto reducida a unas 27,000 ton. cortas/día.

- (i) **Ingenio Río Haina:** Ubicado en el municipio de Haina, provincia San Cristóbal, fue construido a finales de la década de los años 1940 e inició sus operaciones en el año 1950. Durante cierto tiempo operó con dos molinos, pero debido a la disminución gradual de sus fuentes de materia prima se vio precisado a desactivar uno de los molinos, que luego fue parcialmente desmantelado.

El ingenio Río Haina dispone de unas 34,540 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y 15,072 hectáreas de potreros. El 60% de la caña molida es aportada por los cañaverales del ingenio, mientras que el 40% restante la aportan los productores independientes de caña (colonos). Tiene una capacidad de molienda nominal de 12,000 toneladas cortas por día, mientras que la capacidad operativa es actualmente de 6,000 toneladas cortas por día.

Dispone de almacenes con capacidad para 210,000 toneladas de azúcar a granel y de un puerto cercano para el embarque de azúcar, lo cual permite manejar azúcares de otros ingenios. Para el transporte de caña cuenta con 261 km. de vías férreas.

- (ii) **Ingenio Barahona:** Ubicado en la región sudoeste del país, en la ciudad de Barahona a 200 km. de la ciudad de Santo Domingo, fue operado por primera vez en el año 1922. Tiene una capacidad de molienda nominal

de 5,000 toneladas cortas por día, pero actualmente su capacidad operativa es de unas 2,500 toneladas cortas por día.

Posee unas 10,174 hectáreas de tierras aptas para cultivo de caña y 1,381 hectáreas de potreros, con terrenos llanos con un sistema de irrigación por surcos que se abastece del río Yaque del Sur por medio de un represa de derivación, con capacidad para 23 metros cúbicos por segundo. No tiene colonos. Dispone de un puerto cercano para el embarque de azúcar. Sus líneas férreas, utilizadas para el transporte de caña, alcanzan los 94.1 kilómetros.

- (iii) **Ingenio Consuelo:** Fue construido en el año 1881 en la sección Agua Dulce, provincia San Pedro de Macorís en la región este del país. Tiene toneladas con una capacidad de molienda nominal de 5,000 toneladas cortas por día y su capacidad operativa actual es de 3,500 toneladas cortas por día. Posee unas 10,676 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña de azúcar y 4,270 hectáreas de potreros. El 60% de la caña molida es suministrada por el ingenio, mientras que el 40% restante es aportado por unos 475 colonos. Cuenta con 108.1 kms. de vías férreas.
- (iv) **Ingenio Ozama:** Fue fundado en el año 1890 en la comunidad de San Luis, sección La Cortadera a unos 10 km. del límite oriental de la ciudad de Santo Domingo. Dispone de unas 7,536 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña de azúcar y 1,005 hectáreas de potreros. Su capacidad de molienda nominal es de unas 4,000 toneladas cortas por día, pero su capacidad operativa actual es de 3,000 toneladas cortas por día. El 40% de la caña que procesa es de administración y el 60% restante es suministrada por los colonos. Para el transporte de caña cuenta con 96 km. de vías férreas.
- (v) **Ingenio Boca Chica:** Está ubicado en la comunidad de Andrés, a 25 kms. de la ciudad de Santo Domingo. F

construido en el año 1916; tiene una capacidad de molienda nominal de 4,000 toneladas cortas por día, pero su capacidad de molienda operativa actual es de 3,000 toneladas cortas por día. El ingenio dispone de unas 8,478 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y 4,270 hectáreas de potreros. Se abastece en un 70% de caña suministrada por 860 colonos y el 30% restante de sus propios cañaverales. Sus líneas férreas alcanzan los 62.3 kilómetros.

- (vi) **Ingenio Porvenir:** Se encuentran ubicado en la provincia de San Pedro de Macorís, en el sudeste del país a 75 kms. de la ciudad capital. Fue construido en el año 1879. Su capacidad de molienda nominal, después de algunas ampliaciones fue llevada hasta 3,600 toneladas cortas por día, aunque su capacidad operativa actual es de 2,500 toneladas cortas por día. En la década de los años de 1960 le fue acoplada una refinería con capacidad de procesamiento de 3,000 toneladas cortas de crudo por día, esa refinería está fuera de operación debido al avanzado proceso de deterioro que presentan sus principales componentes, lo que determina un bajo nivel de eficiencia en conversión de crudo a refino. Posee unas 6,280 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y unas 4,584 hectáreas de potreros. El ingenio aporta un 60% de la caña molida y el restante 40% lo aportan unos 140 colonos. Para el transporte de la caña cuenta con 92.6 kms. de vías férreas.
- (vii) **Ingenio Santa Fe:** Está ubicado en la planicie costera del Este en la provincia de San Pedro de Macorís. Su factoría fue instalada en el año 1885. Luego de algunas ampliaciones, su capacidad de molienda nominal fue llevada hasta 3,000 toneladas cortas por día y su capacidad operativa es de 1,800 ton. cortas por día. El ingenio dispone de unas 6,908 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y unas 2,386 hectáreas de potreros. Se abastece en un 66% de caña proveniente del área de administración y el restante 34% es sumi-

nistrado por el sector de los colonos. Generalmente, Santa Fe procesaba entre 350,000 y 400,000 toneladas cortas de caña y producía alrededor de 40 mil toneladas cortas de crudo, pero estos niveles han descendido en más de 60%. En su última zafra (1994-95) alcanzó a moler apenas 152,000 toneladas de caña y a producir unas 10,500 toneladas de azúcar. Sus vías férreas alcanzan los 60.9 kilómetros.

- (viii) **Ingenio Quisqueya:** Localizado en el municipio de San José de los Llanos, provincia San Pedro de Macorís, fue construido en el año 1888. Su capacidad de molienda nominal es de 2,800 toneladas cortas por día y su capacidad operativa es de 1,800 toneladas por día. Además, maneja una superficie de unas 7,850 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y unas 3,454 hectáreas de potrero. El 64% de la caña molida es suministrada por el ingenio y el 36% restante proviene de caña de colonos. Cuenta con 57.8 kms. de vías férreas para el transporte de caña.
- (ix) **Ingenio Montellano:** Está localizado en la llanura de Puerto Plata, en la costa norte del país. Su factoría fue construida en el año 1918. Tiene una capacidad de molienda nominal de 2,400 toneladas cortas por día y una capacidad operativa de 1,600 toneladas cortas por día. Posee unas 2,512 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y 1,068 hectáreas de potreros. El 55% de la caña molida corresponde al Ingenio Montellano y el 45% a los colonos. No cuenta con vías férreas.
- (x) **Ingenio Amistad:** Está localizado en el municipio de Imbert, provincia Puerto Plata, en la costa norte del país. Su factoría, fue construida en el año 1893, es la más pequeña del CEA y del país. Tiene una capacidad de molienda nominal de 600 toneladas cortas por día y su capacidad operativa es de 550 toneladas cortas por día. Este ingenio dispone de unas 879 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y 440 hectáreas de

construido en el año 1916; tiene una capacidad de molienda nominal de 4,000 toneladas cortas por día, pero su capacidad de molienda operativa actual es de 3,000 toneladas cortas por día. El ingenio dispone de unas 8,478 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y 4,270 hectáreas de potreros. Se abastece en un 70% de caña suministrada por 860 colonos y el 30% restante de sus propios cañaverales. Sus líneas férreas alcanzan los 62.3 kilómetros.

- (vi) **Ingenio Porvenir:** Se encuentra ubicado en la provincia de San Pedro de Macorís, en el sudeste del país a 75 kms. de la ciudad capital. Fue construido en el año 1879. Su capacidad de molienda nominal, después de algunas ampliaciones fue llevada hasta 3,600 toneladas cortas por día, aunque su capacidad operativa actual es de 2,500 toneladas cortas por día. En la década de los años de 1960 le fue acoplada una refinería con capacidad de procesamiento de 3,000 toneladas cortas de crudo por día, esa refinería está fuera de operación debido al avanzado proceso de deterioro que presentan sus principales componentes, lo que determina un bajo nivel de eficiencia en conversión de crudo a refino. Posee unas 6,280 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y unas 4,584 hectáreas de potreros. El ingenio aporta un 60% de la caña molida y el restante 40% lo aportan unos 140 colonos. Para el transporte de la caña cuenta con 92.6 kms. de vías férreas.
- (vii) **Ingenio Santa Fe:** Está ubicado en la planicie costera del Este en la provincia de San Pedro de Macorís. Su factoría fue instalada en el año 1885. Luego de algunas ampliaciones, su capacidad de molienda nominal fue llevada hasta 3,000 toneladas cortas por día y su capacidad operativa es de 1,800 ton. cortas por día. El ingenio dispone de unas 6,908 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y unas 2,386 hectáreas de potreros. Se abastece en un 66% de caña proveniente del área de administración y el restante 34% es sumi-

nistrado por el sector de los colonos. Generalmente, Santa Fe procesaba entre 350,000 y 400,000 toneladas cortas de caña y producía alrededor de 40 mil toneladas cortas de crudo, pero estos niveles han descendido en más de 60%. En su última zafra (1994-95) alcanzó a moler apenas 152,000 toneladas de caña y a producir unas 10,500 toneladas de azúcar. Sus vías férreas alcanzan los 60.9 kilómetros.

- (viii) **Ingenio Quisqueya:** Localizado en el municipio de San José de los Llanos, provincia San Pedro de Macorís, fue construido en el año 1888. Su capacidad de molienda nominal es de 2,800 toneladas cortas por día y su capacidad operativa es de 1,800 toneladas por día. Además, maneja una superficie de unas 7,850 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y unas 3,454 hectáreas de potrero. El 64% de la caña molida es suministrada por el ingenio y el 36% restante proviene de caña de colonos. Cuenta con 57.8 kms. de vías férreas para el transporte de caña.
- (ix) **Ingenio Montellano:** Está localizado en la llanura de Puerto Plata, en la costa norte del país. Su factoría fue construida en el año 1918. Tiene una capacidad de molienda nominal de 2,400 toneladas cortas por día y una capacidad operativa de 1,600 toneladas cortas por día. Posee unas 2,512 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y 1,068 hectáreas de potreros. El 55% de la caña molida corresponde al Ingenio Montellano y el 45% a los colonos. No cuenta con vías férreas.
- (x) **Ingenio Amistad:** Está localizado en el municipio de Imbert, provincia Puerto Plata, en la costa norte del país. Su factoría, fue construida en el año 1893, es la más pequeña del CEA y del país. Tiene una capacidad de molienda nominal de 600 toneladas cortas por día y su capacidad operativa es de 550 toneladas cortas por día. Este ingenio dispone de unas 879 hectáreas de tierras aptas para el cultivo de caña y 440 hectáreas de

potrero. El 60% de la caña molida corresponde al área de administración y el 40% restante es aportada por los colonos. No cuenta con vías férreas.

1.2.1.2 Divisiones de Apoyo

Las divisiones eran cuatro dependencias que servían de apoyo al CEA en su función básica de producción de azúcar. Asimismo, el CEA cuenta con el Centro de Instrumentación y Control.

La situación de las divisiones de apoyo al inicio del proceso de reforma del CEA era la siguiente:

- La División de Ganadería y Boyada (CEAGANA): Administraba la ganadería que aportan los animales (bueyes) utilizados en el tiro de la caña en los ingenios (transporte desde los cañaverales hasta los puntos de acopio donde tienen acceso los equipos de transporte del ingenio). Cuenta con una superficie de aproximadamente 123,000 tareas³ de potreros y 19,000 cabezas de ganado.
- La División de Transportación Hato Nuevo: Prestaba servicios a los ingenios en el transporte de la caña, del azúcar (tanto en sacos como a granel) y de las mieles e insumos agrícolas.
- La División Melazas Dominicanas. Se encargaba del manejo y comercialización de las mieles.
- La División Experimental Duquesa. Se encargaba de desarrollar nuevas variedades de caña de azúcar, controlar plagas y enfermedades, clasificar los suelos, recomendar mejores prácticas de fertilización, etc.
- El Centro de Instrumentación y Control (INYCO). Tiene como objetivos la formación de técnicos capaces de

3 1 Hectárea = 15.9 tareas

resolver problemas concernientes al funcionamiento apropiado de instrumentos de medición y control; el desarrollo e instalación de sistemas de control que mejoren el proceso de producción; y el asesoramiento a las fábricas en el área de medición y control, así como en servicios de mantenimiento, calibración y reparación de equipos.

1.2.2 Situación del CEA antes de la Reforma

1.2.2.1 Los Aspectos Técnico y Económico-Financiero

El Consejo Estatal del Azúcar estaba afectado por una situación de crisis que abarcaba la totalidad de sus áreas operacionales vinculadas a su actividad principal, la producción de azúcar. Específicamente, nos referimos a las áreas agrícola, infraestructura, transporte y factoría.

En el área agrícola los campos que a principios de la década pasada producían aproximadamente unos 7.5 millones de toneladas de caña de alto rendimiento hoy producen apenas cerca de 3.5 millones de toneladas de caña de baja calidad. Esta situación es consecuencia de la reducción casi absoluta de los programas de renovación y de resiembra en los últimos años, de la inexistencia de una política varietal y de la insuficiencia de los programas de cultivo de retoños, de control de maleza y fertilización.

Esta caída en el volumen de producción de caña es consecuencia de la disminución de las áreas de cultivo y del bajo nivel de productividad por tarea, que de un promedio de 3.5 toneladas por tarea ha venido descendiendo hasta alcanzar 1.5 toneladas por tarea.

La infraestructura de producción (camino y vías de acceso a las zonas agrícolas, las instalaciones de fabricación y almacenamiento, y viviendas y barracones de los bateyes) presentaba una situación de alto deterioro, debido al mantenimiento deficiente. El deterioro de las vías se ha convertido, en los últimos tiempos, en la causa principal del tiempo perdido en las

factorías, ya que transitar por las mismas conlleva un alto riesgo de sufrir accidentes y descarrilamientos. De igual forma, más del 50% de las locomotoras existentes demandan de reparaciones mayores para poder ser puestas en operación. La situación de los equipos de transporte por carretera acusan una situación semejante a la ya descrita.

La producción de azúcar decreció a un volumen de 177,546 toneladas cortas en la zafra 1997-1998, lo que representa un 18.86% de la producción de la mejor zafra obtenida en 1976-1977 (941,532 toneladas cortas). La curva de tendencia de la producción constituye un indicador dramático de la perspectiva del CEA, ya sea de colapso físico como económico (ver Gráfica No. 1).

El descenso sostenido de los niveles de productividad en el campo y del rendimiento en fábricas ha ido parejo con la disminución de la eficiencia y el consiguiente aumento en los costos de producción, demandando por lo tanto la inversión de enormes recursos para la rehabilitación de los ingenios, recursos que no han estado disponibles.

En cuanto a los aspectos financieros, desde hace tiempo el CEA venía atravesando por una crisis crónica. De acuerdo al informe de Auditoría Patrimonial al 30 de junio 1998, preparado por la firma de auditores "Chalas, Mancebo y Asociados", el CEA había acumulado un déficit financiero de cerca de RD\$3,300 trescientos millones de pesos (algo más de US\$200 millones), mientras que su capital era de RD\$1,206,375,920.00 (aproximadamente US\$76 millones). El Gobierno Central ha venido otorgando subsidios para el mantenimiento de las operaciones de la empresa en los últimos años. Para el período que corresponde a la zafra 1996-1997, el subsidio del Gobierno alcanzó la suma de RD\$700 millones aproximadamente (cerca de US\$45 millones).

La situación de insolvencia del Consejo Estatal del Azúcar se manifiesta en el orden de magnitud de sus pasivos al 30 de noviembre del 1998, que eran de aproximadamente RD\$1,815 millones (unos US\$115 millones). Esos pasivos están compuestos fundamentalmente por la deuda al Banco de Reservas, que

representa el 43% del total, así como las deudas a los colonos, que alcanzan el 25% del total. Actualmente se está en la conclusión del proceso tendiente a pagar la mayor parte de estas dos deudas, mediante la dación de terrenos, lo que mermará el patrimonio principal del CEA.

El monto global de los pasivos del CEA, al 30 de noviembre de 1998, se detalla a continuación:

ACREEDOR	MONTO DEUDA (RD\$)
- Banco de Reservas	772,252,660.32
- Suplidores	78,011,214.00
- Colonos Azucareros	447,965,802.00*
- Colonos (año corriente)	9,701,521.00
- CDE	491,439,000.00
- Seguros	8,480,000.00
- Impuestos Internos	3,713,143.00
- Otros	3,824,023.00
	<hr/>
	1,815,387,363.32

* (Zafras 1992-93, 1994-95, 1995-96)

Fuente: Consejo Estatal del Azúcar. Datos al 30 de noviembre de 1998.

Por otro lado, esta situación llevó al CEA a recurrir a financiamientos onerosos, mediante la aceptación de avances de pagos por firmas corredoras, con cargo a la producción de más de una zafra. Por ejemplo, la venta anticipada realizada en el año 1995 comprometió la totalidad de la producción de la zafra 1995-96 y parte de la zafra del 1996-97. En la actualidad, el CEA tiene, por este concepto, compromisos con Credit Agricole que obligaron a suscribir un acuerdo de pago para evitar que se perjudicara la licitación de los ingenios.

Respecto a los aspectos administrativos, tanto la oficina principal como los ingenios y las divisiones reflejaban deficiencias típicas de estructuras altamente centralizadas. La mayoría de las decisiones importantes se concentraban en la oficina prin-

cial, violando la Ley de Constitución del CEA (Ley No. 7) que establece la autonomía de gestión de los ingenios y de sus respectivos consejos de administración.

Por último, es importante destacar que se advertía un grave debilitamiento en las funciones de supervisión y control en todas las áreas y niveles así como una endémica improvisación, agravadas por el clientelismo, el populismo y la corrupción.

1.2.2.2 El aspecto laboral-social

La nómina del CEA, en su conjunto, tenía 26,903 empleados al 31 de enero de 1999. El valor global de su plantilla era de RD\$141,600,481 mensuales (US\$8,687,146).

Por su parte, los pasivos laborales globales ascendían a RD\$931 millones, sin incluir las partidas correspondientes al Instituto Dominicano de Seguros Sociales y a seguros, que sumadas totalizaban RD\$451 millones (datos a diciembre de 1998).

Los valores de prestaciones por ingenio, para las categorías de preaviso, cesantía y vacaciones, alcanzaban un monto global de 563.3 millones de pesos.

Bajo este panorama, la reforma del CEA exigía la búsqueda de soluciones socioeconómicas a dos núcleos de población arraigados en su estructura: la población de los bateyes y los ocupantes ilegales de tierras. En ambos casos, la Comisión realizó estudios que permitieron definir estrategias y posteriormente formular y ejecutar proyectos para conjurar los problemas con ambos grupos humanos.

Población de Bateyes

Se define como *batey* a la comunidad cuya población trabaja mayoritariamente en labores vinculadas, tanto en campo como en fábrica, al cultivo de caña y fabricación de azúcar. Así, definimos los tipos de bateyes:

Batey agrícola: Es una comunidad rural cuya población trabaja mayoritariamente en labores de siembra, corte, carga,

peso y transporte de caña de azúcar en los ingenios. En la actualidad, este perfil ha variado, en tanto que los bateyes agrícolas son comunidades, en su mayoría parajes y otras secciones, que tienen una dinámica socioeconómica que trasciende el ingenio.

Batey central: Está localizado en la inmediación de la fábrica; suele ser urbano o semiurbano. Su población suele estar relacionada con las labores industriales propias de la molienda. En la actualidad, los bateyes están poblados por familias cuya fuente de ingresos no es sólo el ingenio.

Una característica de la mayoría de los bateyes agrícolas es la composición étnica de sus habitantes. Una proporción determinante de su mano de obra es haitiana, cuyo origen es de la década de los años de 1920, cuando se realizaban contrataciones de braceros haitianos promovidas por autoridades norteamericanas.

En la actualidad, se puede afirmar que los vínculos entre el ingenio y los bateyes, en la mayoría de los casos, se ha reducido significativamente.

La auditoría social realizada en los ingenios incluye dos inventarios: el primero para caracterizar los bateyes y determinar sus carencias como asentamiento humanos, y el segundo para caracterizar la población residente.

Se auditaron 220 bateyes con 43,154 familias y una población estimada en 207,100 habitantes, sin incluir los bateyes centrales.

Entre los resultados globales cabe mencionar:

Un total de 166 bateyes sin servicios sanitarios, incluyendo 65 bateyes sin ningún tipo de sistema para agua potable.

Sesenta y nueve de los bateyes se encuentran en proceso de transformación, hacia un status de comunidades con vinculación decreciente con las actividades de los ingenios⁴.

⁴ Para mayores detalles ver el capítulo correspondiente al «Programa Social».

Ocupaciones Ilegales

La precaria condición socioeconómica en que viven los pobladores de los bateyes ha tenido una manifestación en la ocupación, por ellos, de terrenos al interior de los ingenios (cañaverales), así como en la periferia de éstos.

De acuerdo con el inventario que se efectuó en 1990, los terrenos del CEA presentaban 2,125 ocupantes ilegales repartidos entre los diez ingenios, en un área total de 266,000 tareas, equivalente al 14% de la totalidad de terrenos.

Los porcentajes máximos de tierras ocupadas por ingenio se presentaban en los ingenios siguientes: Barahona, 25%; Amistad, 13%; Río Haina, 12%; y Porvenir, 12%.

2. El Proceso de Reforma

2.1 Estrategia de la Reforma Del CEA

Para llevar a cabo el proceso de reforma del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) la Comisión, mediante licitación pública internacional, contrató diversas firmas y consultores que reforzaron las distintas áreas de trabajo⁵.

⁵ Se contrataron las siguientes consultorías:

- Asesoría Estratégica.
- Auditoría Patrimonial de los Ingenios Barahona, Río Haina, Ozama, Boca Chica, Consuelo, Porvenir, Santa Fe, Quisqueya, Montellano, Amistad. Fueron contratadas tres empresas agrupando los ingenios.
- Asimismo, se contrató la Auditoría Patrimonial para el consolidado del CEA; de las Divisiones de Ganadería y Boyada (CEAGANA), Transportación (Hato Nuevo), Experimental Duqueza, Melazas Dominicana y del Plan de Pensiones.
- Valuación de Mercado de los Ingenios Consuelo, Porvenir, Santa Fe, Quisqueya, Barahona, Río Haina, Ozama, Boca Chica, Montellano, Amistad. Fueron contratadas tres firmas agrupando los ingenios.
- Auditoría Ambiental por Ingenio.
- Valuación Actuarial Plan Pensiones.
- Inventario Físico de Activos Fijos por Ingenio y Oficina Principal.
- Actualización Cartográfica por Ingenio del área licitada.
- Banco de Inversión

A pesar de que el CEA había ampliado su ámbito de actuación a otros sectores además del azucarero, éste continuaba siendo el principal rubro de sus actividades. En este sentido, se entendió que en una primera etapa era prioritario ejecutar la reforma en la actividad azucarera del Consejo, dejando para una segunda etapa —actualmente en desarrollo—, la reforma de las actividades no azucareras. Además de lo señalado, entre las razones más importantes que determinaron la prioridad de reformar la actividad azucarera estuvieron:

- i. La mayor parte de las pérdidas en las que incurría el CEA. provenían de esta actividad.
- ii. El carácter cíclico del proceso productivo del azúcar obliga a que las actividades se desarrollen en un cronograma anual que depende del ciclo agrícola, lo cual no permite postergar las actividades de cosecha y molienda. Postergar la reforma de la actividad azucarera habría significado comprometer al sector a un nuevo año de crisis tal vez más severa.
- iii. La cuota preferencial no podía ser cumplida por el CEA bajo las condiciones operativas en las que se encontraba.

La Ley No. 141-97 dispone la capitalización de las empresas públicas; a la vez establece otras modalidades a través de las cuales podrá orientar el proceso, en el entendido que cada una de las empresas presenta una situación particular. Las modalidades distintas a la capitalización se encuentran enumeradas taxativamente en el Artículo 16 de la citada Ley. Ese artículo autoriza al Poder Ejecutivo a orientar el proceso a través de una de las modalidades previstas en la misma Ley, en caso de que la Comisión considere que la modalidad capitalización resulta inapropiada o restrictiva para la consecución de los objetivos perseguidos por la reforma. Para estos casos, la Ley General de Reforma de la Empresa Pública prevé que deben reunirse los mismos requisitos exigidos para la modalidad Capitalización, es decir, los inversionistas deberán ser seleccionados y los mon-

tos de sus aportes determinados mediante licitación pública internacional.

Para la reforma del CEA, la Comisión recomendó al Poder Ejecutivo adoptar la modalidad del arrendamiento. Previamente, a lo cual dio cumplimiento a cada uno de los requisitos exigidos por la Ley No. 141-97, como son: la ejecución de auditorías patrimoniales, para los fines de determinar la situación patrimonial de éstas empresas y las valuaciones de mercado, con el objetivo de determinar la tasación del valor de mercado de las mismas.

La recomendación al Poder Ejecutivo para elegir la modalidad del arrendamiento, ha sido producto del análisis de las ventajas y desventajas de las opciones previstas en la Ley 141-97, en consideración de las características del CEA y de sus condiciones actuales que acusan un alto deterioro y precariedad de subsistencia. Principalmente se han considerado los siguientes factores⁶:

- i- La enajenación definitiva, parcial o total, del activo tierra constituirá una acción de difícil justificación en el contexto político, económico y social que constituye el estadio actual de desarrollo del país. El Estado conserva su patrimonio de manera indiscutible en la modalidad arrendamiento.
- ii- La inversión compartida a través de la capitalización no constituye un modelo atractivo para el CEA, ya que la inversión privada en el ingenio podría asumir valores inferiores al del patrimonio en un ingenio.
- iii- Desde la óptica del inversionista, cualquier forma de adquisición o de aporte significa una inversión que aleja el punto de equilibrio y compromete la rentabilidad, dados los reducidos márgenes en el negocio del azúcar.

⁶ En el Anexo No. 1 se adjunta el documento «Análisis de Modalidades para la Reforma del Consejo Estatal del Azúcar». En él, el equipo técnico Comisión-CEA ponderó las ventajas y las limitantes de las diferentes modalidades contempladas en la Ley 141-97.

- iv- Los antecedentes de propuestas espontáneas recibidas en el CEA, de diferentes inversionistas nacionales y extranjeros, se han enfocado todas hacia el arrendamiento.
- v- El arrendamiento, dada la realidad del sector, abre la posibilidad de un ingreso más temprano y estable al Estado, permitiendo la canalización de recursos para la solución de problemas propios del proceso, a través del Fondo Patrimonial previsto en la Ley 141-97.
- vi- El arrendamiento permite un manejo contractual más flexible de los factores de indefinición de activos, principalmente en lo que respecta a algunas tierras, pudiendo realizarse en un tiempo más corto, en consonancia con la precaria situación de la empresa.

El Poder Ejecutivo, luego de ponderar las recomendaciones de la Comisión, emitió el Decreto No. 180-99, de fecha 30 de junio del 1999, en virtud del cual se adoptó el arrendamiento como la modalidad para la reforma de la actividad azucarera del CEA en los ingenios Amistad, Barahona, Boca Chica, Consuelo, Montellano, Ozama, Porvenir, Quisqueya, Río Haina y Santa Fe. Además, se postergó para una segunda etapa y el proceso la reforma de las áreas no azucareras. Mediante el mismo Decreto se autorizó a la Comisión a realizar la licitación pública internacional para seleccionar los inversionistas arrendatarios y se establecieron las bases del proceso de licitación.

2.2. Particularidades de los términos de referencias

El proceso de selección de las empresas que deberían participar en el arrendamiento de los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar se llevó a cabo en dos fases: la primera de *precalificación*; y una segunda en la cual los proponentes precalificados optaban por la adjudicación de los contratos de arrendamiento. Cada fase tuvo sus Términos de Referencia (TOR).

Para que una empresa proponente precalificara, la misma debía cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en los TOR-Fase I. Éstos recogieron el interés de que las empresas proponentes, de tamaños diversos, pudieran precalificar en el concurso de licitación sin lesionar el propósito de que dichos proponentes reunieran los requisitos financieros básicos. Con tal fin, se delimitaron distintas categorías para la participación de los proponentes, en función de las credenciales presentadas y del patrimonio neto consolidado que pudieran justificar. Las credenciales legales y técnicas exigidas a cada proponente fueron las mismas, pero el patrimonio que los proponentes pudieran acreditar lo ubicaba en una de las siguientes categorías:

- G. - **General** - El Proponente debía acreditar un patrimonio neto consolidado de por lo menos US\$20,000,000.00. El Proponente que calificaba en esta categoría estaba autorizado a participar por uno o varios ingenios.
- R1. - **Restringida** -El Proponente debía acreditar un patrimonio neto consolidado de por lo menos US\$10,000,000.00. El Proponente que calificaba en esta categoría estaba autorizado a participar solamente por el Río Haina o dos de los otros ingenios; esta autorización era extensible a cuatro de incluirse los ingenios Amistad y Montellano.
- R2. - **Restringida 2** -El Proponente debía acreditar un patrimonio neto consolidado de por lo menos US\$6,000,000.00. El Proponente que calificaba en esta categoría estaba autorizado a participar por un ingenio, excepto Río Haina, extensible a tres de incluirse Amistad y Montellano.
- R3. - **Restringida 3** -El Proponente debía acreditar un patrimonio neto consolidado de por lo menos US\$3,000,000.00. El Proponente que calificaba en esta categoría estaba autorizado a participar solamente por uno o ambos de los siguientes ingenios: Amistad y Montellano.

La segunda fase del proceso estuvo regida por los TOR Fase II. En esta fase, los proponentes precalificados debían presentar sus propuestas económicas.

De conformidad con lo establecido en los TOR Fase II, los ingenios serían adjudicados tomando en consideración única y exclusivamente la mayor oferta económica. Esta oferta económica debía hacer referencia a un monto fijo anual, respecto al cual se estableció un valor mínimo para cada ingenio.

Además del monto fijo anual, la sociedad arrendataria se comprometía a pagar el 2.0% del ingreso bruto anual de todas las actividades que desarrollara con los activos arrendados.

La CREP, a través de los TOR Fase II, reconoció que los ingenios Río Haina, Barahona, Ozama, Quisqueya y Santa Fe requerirían de grandes inversiones en los primeros años y serían los más difíciles de arrendar. Por tal razón introdujo una reducción en la renta fija de estos ingenios del 20% en el primer año y del 10% en el segundo año.

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública - mediante la circular No.6 de la Fase II de la licitación, del 23 de agosto de 1999, y acogiéndose al Art. No.1 del Decreto de modalidad- asignó las instalaciones portuarias de Melazas Dominicanas, una división del CEA, a las sociedades arrendatarias de los ingenios Ozama Santa Fe, Porvenir, Quisqueya y Consuelo, para el embarque de sus melazas. La Comisión tomó esa decisión en vista de que Melazas Dominicanas se dedica a la actividad azucarera.

La indicada circular, en su último párrafo, establece que: "Las Sociedades Arrendatarias, mediante acuerdo formal entre ellas prorratearán entre sí los costos correspondientes en función del uso de estas facilidades, administrarán dichas instalaciones atendiendo a su debida conservación, y podrán adoptar el sistema gerencial que los regirá".

Las sociedades arrendatarias que resultaron beneficiarias fueron la Central Azucarera del Este (CADECA) y el Consorcio Azucarero del Caribe (CONAZÚCAR).

2.3 Obligaciones de Inversión

La sociedad arrendataria tiene la obligación de realizar las inversiones necesarias para rehabilitar el ingenio, modernizarlo e incluso construir nuevas instalaciones, adquiriendo nuevos equipos e incorporando los progresos técnicos que sean convenientes para la explotación del negocio azucarero, de tal manera que dicho ingenio alcance un estándar de calidad y rendimiento, tanto en el campo como en la fábrica, que le permita operar con niveles de productividad similares a los de empresas privadas de la industria azucarera nacional.

A tales efectos, la sociedad arrendataria se compromete a presentar al arrendador, dentro del primer año de vigencia del contrato, un plan de rehabilitación e inversión correspondiente a los próximos tres años, el cual podrá ser anualmente objeto de actualización por la sociedad arrendataria. A partir del tercer año, la sociedad arrendataria deberá informar al arrendador del plan de inversión correspondiente a los tres años siguientes y así sucesivamente.

2.4 Obligaciones Medioambientales

Con relación al tema ambiental queda establecido que es responsabilidad del arrendatario asumir el costo de los pasivos ambientales que se hubieran generado con anterioridad a la firma del contrato, así como llevar a cabo las inversiones se sean necesarias a fin de evitar futuros daños al ambiente.

Por esta razón, la sociedad arrendataria tiene la obligación de asumir como propia las recomendaciones surgidas de la auditoría ambiental realizada en el ámbito del proceso de reforma y de realizar las inversiones que se detallan en los anexos que sobre el tema se incluye en los respectivos contratos.

En este orden, el compromiso financiero asumido contractualmente por las sociedades arrendatarias, para la protección y conservación ambientales, asciende a la suma de US\$14,358,840.00, lo cual equivale, aproximadamente, a RD\$231,895,266.00, distribuidos según la relación siguiente.

LA REFORMA DEL CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR

* Consorcio Azucarero Central	US\$ 1,243,400.00
* Consorcio Agroindustrial Cañabrava	US\$ 1,417,500.00
* Central Azucarera del Este	US\$ 2,763,150.00
* Consorcio Azucarero del Caribe	US\$ 8,934,790.00

3. Descripción del Proceso

El seis de mayo del 1999, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública inició el proceso de licitación. Publicó en periódicos de circulación nacional e internacional la convocatoria a empresas nacionales e internacionales del sector azucarero – productores de caña, productores/procesadores y/o comercializadores de azúcar- a que adquirieran los Términos de Referencia (TOR) elaborados por la Comisión.

Durante el plazo habilitado para la compra de los TOR, veintidós empresas los adquirieron. De ellas, sólo doce presentaron credenciales el día 23 de junio del 1999. Estas empresas fueron evaluadas por la Comisión tomando en cuenta aspectos técnicos, legales y financieros establecidos en los Términos de Referencia. Agotado el procedimiento de subsanación previsto en los Términos de Referencia, la Comisión concedió el status de Proponente Pre-calificado a nueve de los licitantes, según las categorías a que podían optar.

En la categoría G precalificaron seis proponentes; en la categoría R1 no precalificó ningún proponente; en la categoría R2 precalificaron dos proponentes; y, en la categoría R3, precalificó un proponente. Finalmente, sólo tres proponentes de todos cuantos presentaron sus credenciales no pudieron cumplir con los requisitos mínimos exigidos; en consecuencia, no pudieron ser precalificados.

4. Estructura Institucional

La estructura institucional del sector después de la reforma muestra al Estado con un rol pasivo en la producción y manteniendo su rol de planificación de la producción. El CEA

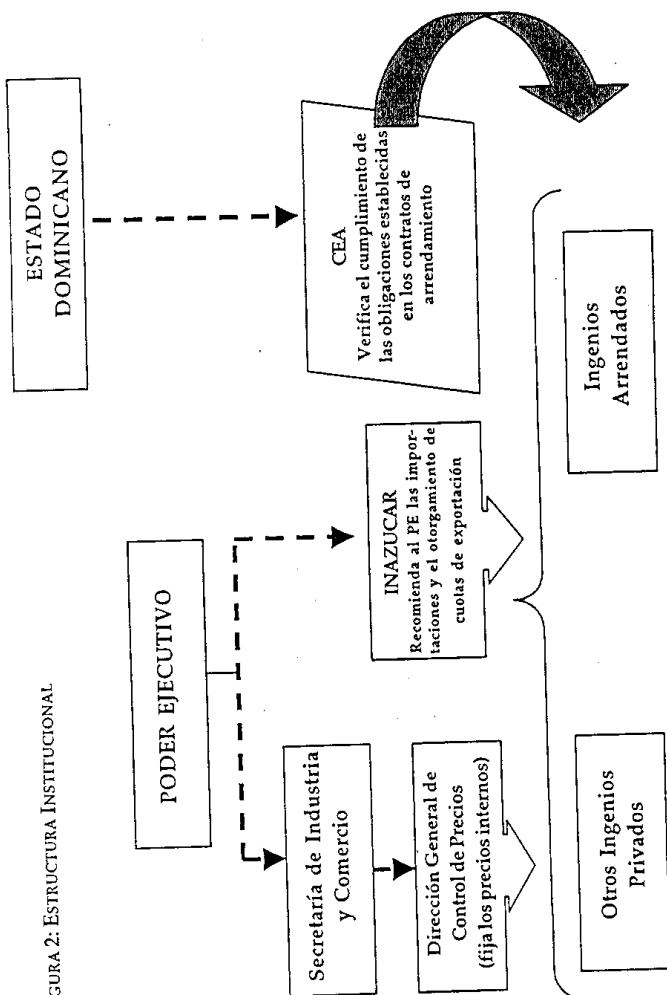


FIGURA 2: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

pasa a ejercer un rol de fiscalización del cumplimiento de los contratos de arrendamiento. En particular debe verificar la preservación de sus activos, la realización de inversiones comprometidas y los pagos oportunos por concepto de arrendamiento. El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado de Industria⁷ y del Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), fija los precios para el mercado interno⁸ y define la política de importaciones de azúcar y de asignación de cuotas para las exportaciones al mercado preferencial norteamericano.

El INAZUCAR recopila la información del mercado para garantizar el cumplimiento de la cuota de exportación al mercado preferencial norteamericano y para establecer la política de importaciones de azúcar. Todos los ingenios deben proveer información sobre sus proyecciones de producción para que el INAZUCAR pueda recomendar al Poder Ejecutivo la forma de asignar las cuotas y también para determinar los excedentes para el mercado interno, de manera que el precio pueda mantenerse estable vía el control de las importaciones. Con la información que le proporciona el INAZUCAR, el Poder Ejecutivo emite anualmente un Decreto mediante el cual autoriza a los diferentes ingenios a producir determinadas cantidades de azúcar.

⁷ La Dirección General de control de Precios, repartición de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio actualmente inexistente, es quien de acuerdo a la Ley No. 13 de 1963 y sus modificaciones tiene a su cargo la fijación de precios, entre ellos del azúcar para consumo interno.

⁸ En la práctica, durante los últimos años, la fijación de precios ha venido de manera indirecta, vía el control de la oferta. El INAZUCAR sugiere una mayor o menor importación de azúcar, en función de la producción interna, para preservar el nivel del precio interno que es superior al del mercado internacional. De acuerdo con la información a la que la Comisión ha tenido acceso, la última vez que el Estado fijó el precio del azúcar fue en el año 1991, mediante la Resolucón No. 1-91 emitida conjuntamente por el INAZUCAR y la Dirección General de Control de Precios.

Todas las empresas del sector, las estatales arrendadas y las privadas, deben actuar en el mercado bajo las mismas reglas. Sin embargo, como parte de la reforma del sector, se invirtió el Decreto No. 510-99 que fija la distribución de la cuota de exportación entre los diferentes grupos de ingenios, asignando el 44% de la cuota a favor de las empresas arrendatarias del CEA. La distribución de este porcentaje entre las diferentes arrendatarias está establecida en los respectivos contratos de arrendamiento.

5. Resultados del Proceso

La adjudicación de los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar se realizó el 14 de septiembre de 1999. Esta ceremonia pública, televisada, se dividió en dos actos.

En el primer acto, los proponentes Precalificados entregaron los sobres 1 y 2. El sobre 1 contenía el contrato de arrendamiento base, firmado por cada representante legal de las firmas pre-calificadas, y otros documentos requeridos; el sobre 2 contenía las ofertas económicas. De los nueve proponentes precalificados, cinco presentaron propuestas. Luego de ser verificados los sobres No. 1 en presencia de los participantes, fueron entregados a una comisión evaluadora. Los sobres No. 2, cerrados y lacrados, se introdujeron en una urna bajo custodia del notario público actuante, hasta la hora de su apertura. Se evaluaron los sobres No. 1 y se comunicó a los participantes los aspectos a subsanar de sus propuestas.

El segundo acto se inició dando lectura al informe de la Comisión Evaluadora, en el que se habilitaron los proponentes para participar en las ofertas económicas. Como resultado de este segundo acto, fueron adjudicados los diez ingenios, como se detalla a continuación:

INGENIO	ADJUDICATARIO	RENTA BÁSICA OFERTADA (US\$)
Río Haina	Impulsora Azucarera del Noroeste	2,016,300
Ozama	Impulsora Azucarera del Noroeste	962,000
Boca Chica,		
Consuelo Quisqueya	Impulsora Azucarera del Noroeste	3,417,400
Porvenir, Santa Fe	Consorcio Pringamosa	2,350,599
Barahona	Consorcio Dominicano Franco Americano	1,805,000
Montellano, Amistad	Consorcio Agroindustrial Caña Brava	450,000

El Apéndice III contiene información sobre los adjudicatarios.

El pago por arrendamiento está integrado por dos componentes:

1ero. Una renta básica anual. Las ofertas económicas se refirieron a un monto fijo anual, ofrecido como renta básica anual, como factor decisivo de la licitación, superior a los valores mínimos establecidos para cada ingenio por la Comisión.

2do. Un valor del 2% del ingreso bruto anual de todas las actividades que desarrolle el arrendatario dentro del área licitada. Este por ciento estaba previamente establecido en el contrato de arrendamiento.

El contrato contempla que la renta básica anual será incrementada anualmente, a partir de su segundo año de vigencia, en 1.15% sobre el valor del año inmediatamente anterior y, a partir del 5to. año, el incremento será de 2.30% sobre el valor del año inmediatamente anterior.

En el mes de noviembre de 1999, dos de los cuatro adjudicatarios conformaron sociedades arrendatarias, las cuales firmaron sus respectivos contratos de arrendamiento el 1ero. de diciembre de 1999. Estas sociedades arrendatarias fueron:

1.- Consorcio Azucarero del Caribe, S. A. -CONAZUCAR- arrendataria de los ingenios Río Haina, Ozama, Boca Chica,

Quisqueya y Consuelo. Éste consorcio participó en la licitación como Impulsora Azucarera del Noroeste, S. A.,

2.- Central Azucarera del Este, arrendataria de los ingenios Porvenir y Santa Fe. Participó en la licitación como Consorcio Pringamosa.

En el mes de diciembre de 1999 se conformó la sociedad arrendataria Consorcio Azucarero Central, y firmó el contrato de arrendamiento del ingenio Barahona el 13 de diciembre de 1999. Participó en la licitación como Consorcio Dominicano Franco Americano.

El 29 de febrero del año 2000, la sociedad arrendataria Consorcio Agroindustrial Cañabrava, adjudicataria de los ingenios Montellano y Amistad, firmó el contrato de arrendamiento.

Las empresas que componen las sociedades arrendatarias están recogidas en el Apéndice IV.

6. Evaluación Retrospectiva

6.1 Impacto Económico de la Reforma del CEA

Dentro del marco de la Ley 141-97, los principales beneficios de la reforma de los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar son:

- 1.- La recuperación de la producción de azúcar y sus derivados, y la creación de otras posibilidades de negocios en los diez ingenios licitados y concedidos en arrendamiento al sector privado.
- 2.- La estabilización de las condiciones de las relaciones con los colonos y la normalización de las condiciones en las relaciones obrero / patronales.
- 3.- La eliminación de los cuantiosos subsidios que tradicionalmente se requerían para mantener operando el CEA. Se estima unos RD\$700 millones por año, exclusivamente para realizar una zafra de subsistencia. Los estados financieros del Consejo Estatal del Azúcar revelan que las operaciones del CEA arrojaron pérdidas anuales crecientes en el decenio 1989-98:

LA REFORMA DEL CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR

Año	Pérdidas	Año	Pérdidas
88-89:	RD\$ 73,752,562	93-94	RD\$523,816,464
89-90:	RD\$238,996,658	94-95	RD\$690,944,437
90-91:	RD\$ 42,410,121	95-96	RD\$595,061,297
91-92:	RD\$414,306,444	96-97	RD\$706,756,054
92-93:	RD\$448,266,364	97-98	RD\$904,312,411

- 4.- Los ingresos al Estado de la renta fija anual por arrendamiento de los primeros diez años serán, sucesivamente, de las siguientes cuantías, en valor presente:

Año	Renta Anual	Año	Renta Anual
2000	US\$9,584,774	2005	US\$11,648,591
2001	US\$10,411,407	2006	US\$11,782,550
2002	US\$11,255,784	2007	US\$11,918,049
2003	US\$11,385,225	2008	US\$12,055,107
2004	US\$11,516,155	2009	US\$12,193,741

Adicionalmente, el Estado recibirá, a partir del tercer año fiscal, un canon del 2% de los ingresos brutos por concepto de todas las ventas que se generen a partir de los activos incluidos en el arrendamiento, incluyendo productos nuevos que puedan originarse.

- 5.- El Estado seguirá siendo único propietario de los ingenios y de todos los terrenos, conservará su patrimonio intacto, y en el contrato de arrendamiento se establecen cláusulas que garantizan que la devolución del mismo al término del contrato se efectúe en condiciones operables.
- 6.- Las empresas arrendatarias pagarán el impuesto sobre la renta una vez que superen el déficit de la primera etapa.
- 7.- Finalmente, la eliminación de las lacras administrativas que han constituido unos de los principales factores degradantes de la empresa, incluso la incidencia de la politiquería en la misma.

6.2 Impacto Social de la Reforma del CEA

6.2.1 Tratamiento del los Temas Laborales

Con el propósito de recuperar la calidad de vida de la población de los bateyes alcanza a más de 200 mil personas, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública ha instrumentado una política de impacto social.

Con el objetivo de responder a una reivindicación integral de los derechos laborales que fueron plasmados en un acuerdo suscrito entre la Comisión y la cúpula sindical, el Estado ha erogado la suma de RD\$1,200 millones de pesos (aproximadamente US\$76 millones) para pagar prestaciones laborales, actualización de nóminas atrasadas e inamovilidad sindical.

La Comisión ha previsto diferentes mecanismos para dar atención al destino de aquellos trabajadores que no queden insertos en la nómina de los ingenios al inicio del proceso reformador. Para tales fines estableció una ficha para reunir la información general de cada empleado con miras a su eventual inserción en los diferentes programas creados al efecto, entre los que se incluyen:

- 1.- Recapacitación para una eventual reinserción en otros puestos de trabajo: Ese programa se desarrollara en cooperación con el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) y la Secretaría de Estado de Trabajo.
- 2.- Un programa de capacitación de profesionales, a nivel de postgrado, para aquéllos que no resulten incorporados y que aspiren a mejorar su capacidad individual. Será auspiciado por la Comisión y administrado por el Fondo de Crédito Educativo (FUNDAPEC), para el cual la Comisión ha hecho un aporte inicial de RD\$4 millones.
- 3.- Garantía de financiación de los becarios del Consejo Estatal del Azúcar inscritos en la Universidad Central del Este. Esto incluye la actualización de las deudas al momento, así como una provisión de recursos para garantizar la terminación de las carreras de dichos estudiantes, dándoles el seguimiento adecuado a su evolución.

6.2.2 Intervención en Bateyes

La Comisión realizó, como hemos indicado, un diagnóstico social de la población residente en los 220 bateyes de los ingenios sujetos a reforma. También llevó a cabo una auditoría de las condiciones físicas y ambientales de dichos bateyes, con el propósito de identificar programas y proyectos destinados a mejorar significativamente la calidad de vida de la población en dichas comunidades.

A estos propósitos se ha establecido contacto con diferentes organismos nacionales e internacionales de cooperación que están dispuestos a canalizar recursos hacia los proyectos indicados. A modo de ejemplo, se suscribió un convenio de colaboración de la Comisión y el CEA con el organismo estatal Comunidad Digna, a través del cual se canalizan recursos del Estado destinados a la reducción de la pobreza, mediante la coordinación de iniciativas de varios organismos estatales en las áreas de salud, educación, alimentación, infraestructura, saneamiento y otros componentes esenciales de la vida en los bateyes.

6.2.3 Creación de Zonas Francas

La Comisión ha suscribió un convenio de colaboración con la Corporación de Fomento Industrial, con el fin de establecer dos parques de zona franca industrial en terrenos aportados por el Consejo Estatal del Azúcar: uno en Hato Nuevo y otro en el Ingenio Quisqueya. La Comisión realizó el primer aporte económico para el inicio de los trabajos.

Se procurará que el 80% del personal de este proyecto proceda de los egresados de las empresas del Estado reformadas que quedan en sus entornos geográficos respectivos. Incluye a Induspapel, Molinos Dominicanos, Corporación Dominicana de Electricidad y Consejo Estatal del Azúcar. A través del INFOTEP, en el programa suscrito por la Comisión, se proveerá a los interesados la recapacitación necesaria para reunir las condiciones para desempeñar sus nuevos roles.

6.2.4 Ocupantes Precarios en los Ingenios

Tres razones fundamentales han inducido a la Comisión de Reforma a poner especial interés en las ocupaciones de terrenos agrícolas y ganaderos en los ingenios:

- 1.- Las ocupaciones en el interior de los campos interfieren con la planificación y el control de los arrendatarios.
- 2.- La mayoría de los ocupantes son pequeños agricultores y ganaderos que subsisten de manera precaria, por lo que la Comisión ha decidido validar las ocupaciones de las tierras mediante la entrega de una certificación que permitirá a los grupos beneficiados tramitar su derecho propietario.
- 3.- Existe el interés de regularizar el estado legal de las ocupaciones.

Para tales fines, se realizó un inventario de las ocupaciones y los ocupantes. Se clasificó a los ocupantes en *internos* y *periféricos*. Los internos son aquéllos que mantienen pequeños predios ocupados dentro de las plantaciones que conforman las unidades arrendadas; y los periféricos son aquéllos que están fuera de los límites de esas plantaciones. Dentro de cada grupo se distinguen los *precarios*, con hasta 60 tareas, y los *económicos*, con más de 60 tareas. Los agricultores precarios en terreno del CEA han recibido la atención de la Comisión: Se plantea un esquema de regularización de la posesión de los ocupantes precarios, incorporando en el primer caso una reubicación de los mismos para que sus actividades no interfieran con la operación de las unidades arrendatarias. Se procede actualmente a censarlos para darles la acreditación correspondiente, que les permita en un mediano plazo concluir como poseedores legales de sus respectivos terrenos. Los ocupantes precarios internos serán reubicados en las periferias de los ingenios; los ocupantes precarios periféricos serán validados en sus ocupaciones o reubicados en terrenos periféricos escogidos en acuerdo con los arrendatarios.

Aproximadamente dos mil productores agrícolas serán beneficiados con este programa, el cual incorpora el apoyo técnico de la Secretaría de Estado de Agricultura con el fin de mejorar su capacidad de gestión en sus respectivos predios. Estos productores se convertirán, así, en un factor de impacto socioeconómico importante en las áreas de influencia de los ingenios.

6.2.5 Ocupantes de Viviendas en Batey Central

La Comisión realizó un censo de los ocupantes en viviendas del batey central de los ingenios con el objetivo de validar las ocupaciones que reúnan características de cierto tiempo ocupando la vivienda, extrabajador o trabajador del CEA, niveles de ingresos bajos y otros. El total de viviendas censadas fue de 2,361.

A la fecha se ha evaluado el 100% de los casos de las ocupaciones de viviendas y se ha dado la categoría de *calificado* a alrededor de 30% de éstos. Muchos otros casos han sido incluidos en la categoría de *precalificados*, sujetos a más investigación y/o ponderación. En cada caso que se clasifique como calificado, se entregará un certificado que dará al titular el derecho sobre la vivienda, para posteriormente continuar con el proceso de titulación.

6.2.6 Dación de Terrenos en Pago de Deudas a Colonos

En interés de presentar una opción alternativa para cubrir los pasivos que el CEA contrajo con los colonos y cesionarios de éstos, la Comisión implementó el sistema de «Dación de terrenos en pago a colonos por deudas de cañas recibidas por el CEA en la zafra 1992-1993, 1994-1995 y 1995-1996».

Se firmaron contratos provisionales con cuatro grupos de colonos independientes y un grupo de cesionarios por un monto de RD\$162,170,453.57 (aproximadamente 10.3 millones de dólares), lo que representa un 48% del monto total adeudado.

La negociación beneficia a 591 colonos de los ingenios Ozama, Boca Chica, Consuelo, Porvenir, Santa Fe, Quisqueya, Río Haina y Montellano e involucra 3,690.96 tareas en terrenos del CEA ubicados en los ingenios Ozama, Porvenir y Montellano.

Las deudas presentadas por los colonos fueron verificadas por las gerencias de Contraloría y Cómputos del Consejo Estatal del Azúcar.

7. La Segunda Etapa de la Reforma

El Decreto de Modalidad envía las áreas no-azucareras del CEA a una segunda etapa del proceso de reforma de esta empresa. Esta segunda etapa incluirá, por lo tanto, las actividades –y los activos correspondientes– de: inmobiliaria, ganadería (CEAGANA), división de Transporte (Hato Nuevo), investigación (CENICA), Gerencia de Minerales (materiales de construcción), e investigación y control (INYCO).

Los sondeos realizados por la Comisión de Reforma de la Empresa Pública entre las sociedades arrendatarias pusieron en evidencia que éstos no tenían interés en contratar servicios de transportación externos, por lo que no debía mantenerse la División de Transportación de Hato Nuevo como una unidad de servicios.

Posteriormente, las sociedades arrendatarias manifestaron interés en arrendar algunos equipos de transportación; el Consejo Estatal del Azúcar, motivado por la necesidad de recursos para hacer frente a sus compromisos financieros, aceptó dicha petición. Para la distribución de los equipos de transportación entre las sociedades arrendatarias se elaboró un protocolo de procedimiento que tomó en cuenta las preferencias de los arrendatarios y la capacidad de producción instalada de cada ingenio. El valor de arrendamiento se basó en una tasación de estos equipos, hecha por una empresa privada a requerimiento del CEA.

En el Anexo No. 2 se presenta un resumen de las actividades previstas y en desarrollo para llevar adelante la fase II de la reforma del CEA.

ANEXO No. 1

ANÁLISIS COMPARATIVO DE MODALIDADES

Introducción

Este informe tiene como objetivo presentar el análisis sobre la Ley 141-97 en lo que concierne a las modalidades de Reforma contempladas en la Ley, con el propósito de establecer las posibilidades, conveniencias y limitaciones para su aplicación al Consejo Estatal del Azúcar. El mismo se presentará a la Comisión, para su consideración y decisión sobre la modalidad que se recomienda adoptar.

En la primera sección se presenta una síntesis de la estructura y situación del CEA, destacando las características que más incidencia pueden tener en la reforma.

Se presentan inicialmente las implicaciones legales de cada modalidad, según las estipulaciones contenidas en la Ley. Inmediatamente, un análisis de ventajas y limitaciones desde la óptica de la naturaleza y particularidades del CEA.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones del Grupo Técnico.

I. EL CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR

El Consejo Estatal del Azúcar de 1998 conserva una estructura productiva de diez (10) ingenios azucareros con una capacidad instalada nominal de molienda de 140 mil toneladas cortas por día según se puede apreciar en el Cuadro No.1. En términos de capacidades reales estas capacidades de factorías están reducidas por las limitaciones físicas que se han acumulado a lo largo de los años, así como por la reducción continua de las áreas de caña debido a diferentes procesos.

En el Gráfico No.1 se presenta una estructura económica del CEA en la que se puede apreciar que en adición a los diez ingenios azucareros existen las siguientes unidades:

- a) Dos parques industriales de zona franca localizados en Esperanza y Villa Altagracia, que constituyen los remanentes de los ingenios que existieron en esos lugares hasta 1986.
- b) Una gerencia inmobiliaria que administra las operaciones económicas con tierras de la Empresa, ya sea por concepto de ventas o de arrendamiento.
- c) Una unidad que administra las operaciones de extracción venta de materiales pétreos en las minas diseminadas en la geografía del CEA.

La producción de caña de azúcar está asistida por varias divisiones entre las cuales se cuentan el Centro Nacional de Investigación en Caña de Azúcar (CENICA), la división de Ganadería y Boyada (CEAGANA) y la División de Transportación (Hato Nuevo).

El CEA cuenta además con un centro de capacitación de personal técnico y profesional en manejo de instrumentos (INICO).

El deterioro del Consejo Estatal del Azúcar tiene muchas formas de expresarse: La gravedad del mismo se hace patente cuando se examina la curva de la producción de azúcar a partir del año 1975 (ver Gráfico No.2). En el mismo se aprecia claramente cómo esta curva de producción proyectada estará claramente en el eje de las equis para el año 2000, lo que revela la urgencia de desarrollar un programa de participación privada en el marco de la Ley 141-97.

El CEA, como órgano de gestión de los ingenios azucareros del Estado, presenta varias limitantes administrativas que se traducen en serias limitaciones para manejar cada ingenio como una unidad de negocios.

- 1ro. Los informes financieros de los ingenios nunca han sido auditados como tales, sirviendo principalmente para elaborar lo consolidado.
- 2do. La auditoría externa de la zafra 1996-1997 no se ha realizado. La asesoría de la CREP consideró que este instrumento era de especial importancia metodológica para la reforma, como base para aumentar la transparencia.
- 3ro. No existe un catastro legal organizado, y existe en la empresa una cantidad de títulos minoritaria. El catastro fisi-

- co data de 1989. En ambos casos se requiere una diligencia de dimensiones amplias.
- Por otra parte, existe un extenso patrón de ocupaciones ilegales que afecta principalmente las áreas urbanas y suburbanas y los terrenos que, aunque como calidad de potreros, tienen un alto potencial turístico.
- 4to. El inventario de activos físicos es obsoleto, por lo que se requiere una diligencia intensa para actualizarlo.

II. IMPLICACIONES LEGALES ESPECÍFICAS

Las modalidades previstas en la Ley 141-97 para viabilizar la inversión privada son: Capitalización, Concesiones, Transferencia de Acciones y/o Activos, Venta de Activos. Dentro de la modalidad Concesiones se explicitan cinco (5) alternativas: Consorcio; Administración o Gerencia, Arrendamiento, Licencia, Acuerdos Concesionales.

2.1 Capitalización. Rigen los parámetros siguientes:

- a) El nuevo aporte del inversionista-administrador no podrá exceder del 50% del total de acciones,
- b) Los trabajadores tienen opción de participar con aporte hasta el monto de sus prestaciones (como personas físicas o morales)

2.2 Concesiones.

En cualquiera de las variantes contempladas en la modalidad CONCESIÓN rigen las siguientes premisas:

- a) Se realizarán la Auditoría Patrimonial y la Tasación de valor de mercado,
- b) La selección de la modalidad debe realizarse en acto público transmitido en vivo y directo por radio y televisión, (Art. 3, párrafo III),
- c) El Poder Ejecutivo elaborará el reglamento para la escogencia de socios. (Art.16, párrafo I).

2.3 Transferencia de Acciones y/o Activos.

- a) Se registrará por el Artículo 55, inciso 10 de la Constitución
- b) Requiere la aprobación del Congreso Nacional.

2.4 Venta de Activos.

Aplican las mismas condiciones que para el 1.3

III ANALISIS DE VENTAJAS Y LIMITACIONES

3.1 Capitalización.

3.1.1 Ventajas

- a) Ingreso para el Estado como accionista al acceder al periodo de rentabilidad de la empresa,
- b) Voz, aunque no decisiva, en la conducción de la empresa capitalizada.
- c) Provee la posibilidad de que el sector laboral se incorpore como accionista, potencialmente beneficiario.

3.1.2 Limitaciones

- a) Implica una enajenación de los terrenos de la empresa,
- b) Requiere estudios e inventarios mucho más minuciosos, dado el deterioro institucional.
- c) El activo inmobiliario requerirá una actualización catastral tan exhaustiva que demandará tiempo excesivamente largo.
- d) No hay antecedentes de señales del mercado con interés en esta modalidad. Esto puede explicarse porque el valor de mercado de los ingenios (como valor presente neto de flujo de caja) es limitado, pero las tierras pueden tener un valor llevado.

3.2 Concesiones

3.2.1 Ventajas

- a) El Estado conserva prácticamente intacto su patrimonio,
- b) Ingreso estable asegurado, como concesionario, en cualquiera de sus formas,
- c) Mayor flexibilidad en su aplicación,
- d) Existen antecedentes de interés de inversionistas (específicamente en el arrendamiento) por medio de propuestas espontáneas recibidas a lo largo de cierto tiempo.

3.2.2 Limitantes.

- a) No tiene cabida la participación del sector laboral.
- b) No hay acceso al sistema gerencial.
- c) No existe un ingreso inicial significativo.

3.3 Transferencia de Acciones y/o Activos.

Su ámbito de aplicabilidad es muy reducido, por lo que no tiene incidencia en el análisis.

3.4 Venta de Activos.

3.4.1 Ventajas:

- a) Se elimina el riesgo de que una recesión del proceso de paso nuevamente al clientelismo político;
- b) Se genera un ingreso importante en el corto plazo.

3.4.2 Limitantes: No es factible de aplicar razonablemente a los activos inmobiliarios, dadas las implicaciones socioeconómicas y sociológicas de la tenencia de la tierra.

ANEXO No. 2

FASE II DE LA
REFORMA DEL CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR
PROCESO REFORMA GERENCIA DE ZONAS
FRANCAS Y OPERACIONES INMOBILIARIAS

I. ANTECEDENTES :

Fundamentada en la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, No.141-97 y el Decreto No. 180-99, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (Comisión) inició la segunda etapa del proceso de reforma del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) dirigida, entre otras áreas, a la reforma de la Gerencia de Zonas Francas y Operaciones Inmobiliarias.

En la estructura administrativa del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), esta Gerencia es la responsable de canalizar las Operaciones de Ventas de terrenos y los arrendamientos de los Parques Industriales de las zonas francas de Esperanza y Villa Altagracia.

La Gerencia de Zonas Francas y Operaciones Inmobiliarias se originó en el año 1992 a consecuencia del declive de la industria azucarera nacional. Su objetivo principal ha sido captar valores a través de procesos de venta de terrenos, en principio ocupados por particulares. Los valores percibidos por este concepto han sido utilizados por el CEA en sus operaciones cotidianas.

II. OBJETIVOS DEL PROCESO

La Ley No.141-97 establece, entre otros, los siguientes objetivos del proceso de Reforma:

- 1) *Asegurar el manejo apropiado de las empresas públicas, introduciendo reformas que conlleven una decisiva participación privada;*

LA REFORMA DEL CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR

- 2) *Transparentar los procedimientos y mecanismos aplicados en los procesos internos de las empresas;*
- 3) *Eficientizar el manejo de las empresas sujetas al proceso de reforma;*
- 4) *Utilizar eficientemente el patrimonio nacional, para enfrentar la pobreza y devolver parte de la deuda social contraída con el pueblo dominicano desde una óptica de desarrollo sostenible.*

Fundamentada en la Ley No.141-97, el proceso de reforma de la Gerencia procura introducir cambios radicales en el manejo de las operaciones inmobiliarias, diferenciando las operaciones de ventas dirigidas a satisfacer requerimientos de los sectores de escasos recursos, de las ventas de carácter económico, cuyo único objetivo será el recabar la mayor cantidad de recursos para el Fondo Patrimonial para el Desarrollo¹.

Al presente, este proceso se encuentra en etapa de diagnóstico. El diagnóstico servirá de fundamento a la Comisión para recomendar al Poder Ejecutivo la modalidad a través de la cual considera debe orientarse la reforma de la Gerencia de Zonas Francas y Operaciones Inmobiliarias.

III. COMPONENTES DE LA FASE II

La Fase II de la Reforma comprende los siguientes componentes:

- 3.1 *Análisis y reorganización de los procesos comerciales inmobiliarios en sus aspectos técnicos, administrativos y legales.*

Temporalmente se congelaron las operaciones inmobiliarias y se rindió un primer informe parcial sobre las actividades

¹ Art. 20 de la Ley No.141-97, que crea un Fondo Patrimonial de Desarrollo, donde se depositan los recursos provenientes de la Reforma. El destino de los fondos será definido mediante ley de la República.

de análisis realizadas en la gerencia inmobiliaria, para cuyo fin la CREP designó un coordinador inmobiliario y un gerente transitorio que han asumido la responsabilidad de estas operaciones de organización.

3.2 Validación de las ocupaciones de pequeños agricultores.

Se completó el censo de todas las ocupaciones de subsistencia que se encuentran insertas dentro de las plantaciones de caña que constituyen la unidad arrendada, y los cuales deberán ser reubicados en espacios previstos del propio ingenio. De manera similar se ha levantado un censo de las ocupaciones de subsistencias localizadas en la periferia de los ingenios, y cuya validación por lo tanto podría producirse incito

Se contempla que estos agricultores puedan recibir la validación de sus ocupaciones, y mediante una compensación razonable que será establecida acceder a la titulación correspondiente.

3.3 Regularización de ocupaciones ilegales de valor comercial

Los ocupantes que están detentando predios del CEA de alto valor económico, ya sea por predios urbanos o suburbanos, o por terrenos rurales de cierta extensión, deberán pasar por un proceso de regularización de dichas situaciones, para lo cual se contempla con una alternativa la adquisición por los ocupantes de los predios que ocupan pagando su valor de mercado.

Se han elaborado los términos de referencia para contratar una firma consultora que realice el estudio detallado de este tema, y elabore un proyecto para su ejecución, dimensionando sus aspectos técnicos, temporales y económicos.

3.4 Operación de dación en pago de terrenos para solventar deudas de colonos.

Se completó una operación de dación en pago, que involucra como beneficiarios a 643 colonos y cesionarios, por una suma total de RD\$185 millones. Los colonos que han sido beneficiados corresponden a prácticamente todos los ingenios del sureste y del norte.

3.5 Operaciones de dación en pago de terrenos para solventar deudas con organismos del Estado: Banco de Reservas, Instituto Dominicano de Seguros Sociales

Se ha completado formalmente una operación de dación al Banco de Reservas, y una segunda operación está para ser firmada en la primera semana del mes de julio; entre ambas complementarían aproximadamente un 75 % de la deuda total del CEA hacia el Banco de Reservas.

Fue saldada la deuda con el IDSS, el 85% de la cual se solucionó mediante una dación en pago, y el resto pagándolo en efectivo al instituto.

3.6 Incorporación del CEAGANA al proceso de Reforma

Se completó un inventario preliminar de los potreros que constituyen todavía el patrimonio inmobiliario de la División de Ganadería; este dato, junto la actualización de inventario y condiciones del ganado, permitirá dar paso al diseño de las alternativas de decisión sobre el destino idóneo de la División.

3.7 Reestructuración del CEA para atender eficazmente a sus nuevas responsabilidades.

Se ha elaborado un breve documento analítico de las nuevas responsabilidades del CEA, y una propuesta sobre su re-

estructuración interna, la cual podría ser abordada por Decreto del Poder Ejecutivo.

3.8 Solución Institucional para el CENICA

Se ha iniciado la elaboración de un borrador de estatuto para el Centro Nacional de Investigación en Caña de Azúcar, enfocado hacia la participación de todos los productores de caña, tanto en su programación como en la financiación de actividades, de manera proporcional a las magnitudes de la demanda de cada productor.

Se mantiene la idea original de que administrativamente el Centro debe ser controlado por el Instituto Azucarero Dominicano, ya que en estas instituciones confluyen los demás intereses de todos los productores de azúcar

3.9 Solución Institucional para el INICO

Entre las posibles soluciones para proporcionar al Instituto Nacional de Instrumentación y Control un estatus más adecuado a los requerimientos de la industria nacional, se contempla la posibilidad de su traslado al INFOTEP, lo que ha sido solicitado formalmente por su Directora.

3.10 Solución de diferentes pasivos con entidades privadas

- a) Zanini
- b) Credit Agricole
- c) Suplidores tradicionales

3.11 Consolidación territorial y funcional de espacios municipales y comunales en terrenos del CEA

3.12 Asignación de terrenos para proyectos de interés social, comunitario o desarrollo zonal

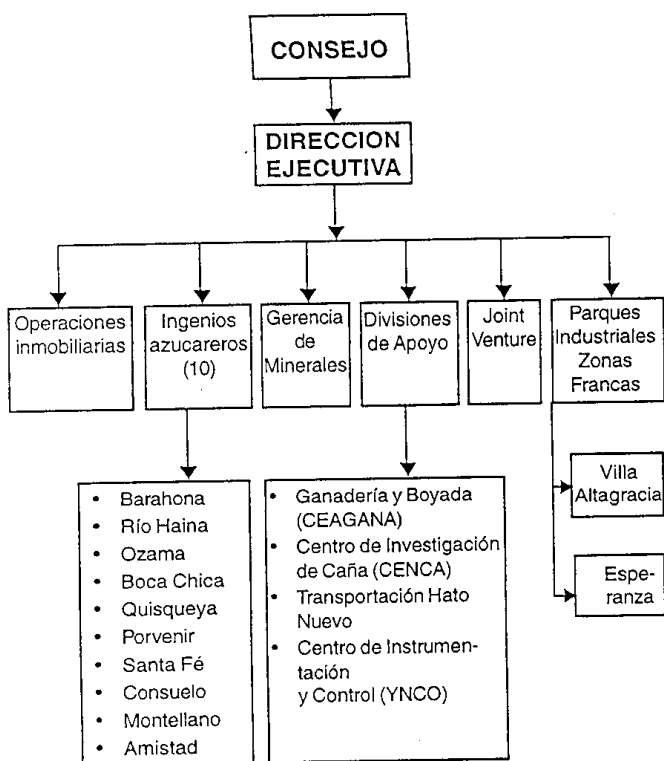
Apéndice I

EL MERCADO PREFERENCIA (ESTADOS UNIDOS) (Cantidades en Toneladas Métricas)

Año	Cuota total	Cuota de República Dominicana	% para República Dominicana	Cuota del CEA	% para el CEA
1986	1,848,054	302,016	16.3%	180,304	60%
1987	1,777,187	297,766	16.8%	105,496	60%
1988	1,054,676	176,710	16.8%	105,496	60%
1989	1,677,192	281,012	16.8%	167,764	60%
1990	1,832,388	307,015	16.8%	622,390	60%
1991	3,710,529	183,288	16.8%	325,965	60%
1992	3,595,020	603,015	16.8%	360,000	60%
1993	3,395,297	569,514	16.8%	340,000	60%
1994	2,496,390	418,735	16.8%	250,069	60%
1995	1,456,508	241,852	16.8%	144,434	60%
1996	2,187,190	350,940	16.8%	209,581	60%
1997	2,097,121	357,060	16.8%	213,236	60%
1998	1,600,000	268,760	16.8%	136,859	60%
1999	1,164,937	190,657	16.8%	85,796	60%
2000	1,134,999	186,140	16.8%	83,763	60%

Apéndice II

**ORGANIGRAMA ECONOMICO
DEL CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR**



Apéndice III

INFORMACIONES SOBRE LOS ADJUDICATARIOS

1. INGENIO BARAHONA

Adjudicatario: Consorcio Dominico-Franco - Americano

Representante Legal: Ing. Virgilio Pérez Bernal

Componente Consorcio: Amerop Sugar Corporation
SUCDEN
Ing. Virgilio E. Pérez Bernal
Ing. Angel Alfonso Casasnovas
Giudicelli
Ramón Alfredo Cáceres Ricart
Carlos Santoni Strofer
Nuevo Ingenio Boca Chica
Azucarera del Este
Emilio Luis Deveaux Jiménez
Juan Santoni Vivoni
Nicomar, S.A.

Experiencia en la Industria Azucarera: Más de 20 años en cultivo de caña de azúcar y 18 años en la comercialización del producto.

2. INGENIOS RIO HAINA, OZAMA, BOCA CHICA, QUISQUEYA Y CONSUELO

ADJUDICATARIO: IMPULSORA AZUCARERA DEL NOROESTE. (ZUCARMEX)

Representante Legal: Lic. Armando Martínez Meriño

Integrantes del Consorcio: Impulsora Azucarera del Noroeste, S. A de C. V
Desarrollo Turístico del Mar de Cortes

Consejo Directivo:
 Eduardo de la Vega Echavarría
 Oscar Roberto Diarte Chaidas
 Eduardo de la Vega Canelos
 Jorge Luis de la Vega Canelos
 Arq. Eduardo de la Vega-Presidente
 Ing. Oscar Diarte. - Secretario
 Lic. Eduardo de la Vega (Hijo) -
 Consejero
 Lic. Guillermo de la Vega -
 Consejero

Experiencia en la Industria Azucarera:
 Desde 1994 están operando cinco (5) ingenios en diferentes Estados de México, con una producción de 381,000 TM / año de azúcar. Su personal cuenta con más de 20 años de experiencia dirigiendo empresas azucareras. Cuentan con 12,000 hectáreas propias sembradas de caña cuyo rendimiento es de 140 TM / Ha. Actualmente están introduciendo en E. U. A la marca de azúcar "Zulka", iniciando dicha operación con 21,000. TM / Año.

3. INGENIOS PORVENIR Y SANTA FE

Adjudicatario: Consorcio Pringamosa
Representante Legal: Ing. Nelson J. Aybar Dionicio
Componente Consorcios: Central Pringamosa, C. por A.
 Miguel ChinchilleVarran & Assoc. Inc.
 Nelson Aybar Aponte
 Hacienda Luisita, C. por A.
 Nelson Aybar, C. por A.
 Ricardo Aybar Dionisio

Diego Casasnovas, C. por A.
 Pringamosa, C. por A.
 Agropecuaria Linnat, S.A.
 Juan Antonio Giraldez Casasnovas
 Nicolás Casasnovas Chaín

Experiencia en la Industria Azucarera:

Más de cuarenta (40) años de experiencia como colonos, sus accionistas poseen 20,000 tareas preparadas y en proceso de preparación y 9,000 tareas sembradas de cinco variedades de caña para multiplicación. Actualmente están instalando una factoría, la que comenzará a operar en enero del año 2000, con una capacidad de 4,000 TCD.

4. INGENIOS MONTELLANO Y AMISTAD

Adjudicatario: Consorcio Agroindustrial Cañabrava
Representante Legal: Dra. Cristina García de Ortega
Componente Consorcio: Interunion Comercio Internacional Itda
 Cañabrava Agroindustrial, C. por A.
 Cooperativa Cañera de Servicios Multiples, Inc.
 San Cristóbal de Televisión y Radio, S. A.
 Editora Cañabrava, S.A.
 Compañía Nacional de Televisión, C. por A.
 Renk Zanini, S.A.
 HPB Engenharia y Equipamientos, LTDA.

Banks Exportacao Importacao,
LTDA.
SMAR Equipamiento Industrais,
LTDA.
Engeturb Turbinas a Vapor, LTD.
GEVISA, S.A.

**Experiencia en la Industria
Azucarera:**

Más de 10 años en instalación y operación de factorías para producción de azúcar y destilería de alcohol. Además posee una División para el suministro y servicio de equipos para fábrica y agrícola del sector cañero.

CAPITULO V
*Reforma de las Empresas de la Corporación de
Empresas Estatales*
CORDE

PARTE 1
*CORDE: Empresas Reformadas
bajo la modalidad de la Capitalización*

I. PROCESO DE REFORMA DE LAS EMPRESAS
MOLINERAS

1. Antecedentes

En este sector, la reforma abarcó las dos empresas estatales que se encontraban operando en el mercado: Molinos Dominicanos, ubicada en la ciudad de Santo Domingo y Molinos del Norte en la ciudad de Puerto Plata. Ambas operaban como empresas independientes al momento de ejecutarse la reforma. A los fines de hacer la transacción más atractiva, ambas empresas fueron fusionadas. Las dos empresas diferían bastante tanto en su tamaño, composición accionaria, en su nivel de eficiencia, potencialidades, así como en sus características operacionales.

El mercado dominicano de la harina ha experimentado cambios substanciales en su composición en los últimos 5 años. A partir del 1994, y después de 35 años de funcionar bajo un régimen de monopolio estatal, el mercado de la harina fue liberalizado y se permitió la entrada de competidores privados tanto en la producción como en la importación del trigo y sus derivados. Dichos cambios afectaron sensiblemente el desempeño de Molinos Dominicanos.

A partir del ingreso de productores privados se genera un nuevo perfil de competencia en el mercado. Molinos Dominicanos mantiene una participación en el mercado, pero continuamente decreciente (55% de la capacidad instalada nacional). Los nuevos participantes en el mercado lo constituyen tanto empresas del sector público segmentadas de Molinos Dominicanos (Molinos del Norte¹) como del sector privado divididas en tres vertientes: nuevas empresas de molienda, empresas de molienda ya existentes que ahora destinan su producción al mercado consumidor y empresas importadoras.

Los precios del mercado de la harina eran determinados por Molinos Dominicanos, quien a pesar de tal privilegio no lograba obtener utilidades. Las empresas privadas tomaban el precio de Molinos Dominicanos de manera pasiva porque (i) sus niveles permitían márgenes de utilidad importantes y, (ii) sin necesidad de recurrir a competencia de precios desplazaban a Molinos Dominicanos de su mercado. De igual manera, las nuevas entrantes aprovecharon esa situación, así como los altos costos e ineficiencia de la empresa estatal para obtener márgenes de utilidad superiores a los que habrían obtenido bajo un régimen de competencia.

La posición monopólica que tradicionalmente disfrutó en el pasado Molinos Dominicanos, resultó en una estrategia de ventas con un deficiente servicio al cliente. Aún al momento de su capitalización, a pesar de la presencia cada vez más importante de sus competidores, aún no había ajustado sus estrategias de mercadeo a las nuevas condiciones del mercado. Esto explica, en parte, la disminución de sus ventas a partir de la entrada de las nuevas empresas.

¹ Molinos del Norte fue fusionada a Molinos Dominicanos para conformar la empresa Molinos del Ozama junto con el «socio estratégico» del Estado. En el presente documento trataremos el caso de la capitalización de Molinos del Ozama, más con un enfoque al análisis de la empresa Molinos Dominicanos, por su magnitud y características. Molinos del Norte fue fusionada porque, por su tamaño y ubicación, no ofrecía mayores posibilidades para intentar una estrategia de incorporación privada independiente, en el contexto de un proceso paralelo al de la empresa Molinos Dominicanos.

Recuadro No. 1

Análisis de la Competencia de Molinos Dominicanos

- 1) **Empresas molineras de propiedad estatal: Molinos Del Norte**, fue anteriormente una división de Molinos Dominicanos. Alcanzó su autonomía en 1994 con la apertura del mercado. La Corporación de Empresas Estatales (CORDE) poseía el 51% de las acciones de esta empresa, Molinos Dominicanos el 47% y el restante 2% correspondía a particulares. Esta empresa tenía una participación significativa en el mercado de la región norte del país. Sus principales debilidades residían en su limitada capacidad de producción y de almacenamiento, así como en sus altos costos de transporte. Su fortaleza residía en la posesión de un mercado cautivo, una administración eficiente y una mano de obra capacitada y motivada. Su producción efectiva ascendía a 75 toneladas métricas por día.
- 2) **Empresas molineras de propiedad privada**
 - a) **Molinos Valle del Cibao**. Ubicada en Santiago de los Caballeros. Es una de las empresas que han heredado segmentos importantes del mercado que anteriormente controlaba Molinos Dominicanos. Su actividad primordial es la producción de harina de trigo (480 toneladas métricas de trigo por día). Su capacidad de almacenamiento es de 20,000 toneladas en los silos. La fortaleza de esta compañía residía en una agresiva estrategia de ventas y mercadeo, y en el máximo aprovechamiento de su capacidad productiva. Su nivel de ventas estaba en alrededor de 270 toneladas por día.
 - b) **Molinos del Caribe**, también conocida como Malla y Compañía (propiedad del grupo que resultó adjudicatario de la licitación de Molinos Dominicanos), ubicada en Santo Domingo. Esta empresa ha sido la que mayor porción de mercado alcanzó luego de la liberalización del mercado, logrando desplazar a Molinos Dominicanos de la mayoría de sus mercados tradicionales. Al igual que Molinos del Valle, su principal fortaleza reside en el aprovechamiento al máximo de su capacidad instalada, y en haber sabido

captar los segmentos de mercados insatisfechos con Molinos Dominicanos. Su producción diaria es de 250 toneladas.

c) Molinos del Higuamo Antún Hermanos, localizado en San Pedro de Macorís. Es uno de los competidores con menor capacidad instalada del mercado. Su principal producto es la Harina de Higuamo. Su limitación básica viene dada por su limitada capacidad de producción, que no le permite operar con economías de escala. Adicionalmente su mercado abarca las zonas geográficamente cercanas. Su producción diaria es de 70 toneladas.

d) Molinos del Yaque, se encuentra situado en Santiago de los Caballeros. Productor de harina para aves, la mayor parte de su producción está destinada al autoconsumo. Sólo sus excedentes son ofertados en el mercado.

3) Importadores

Las importaciones de harina son realizadas tanto por las empresas molineras de trigo como por grandes consumidores y comerciantes. Estas se producen en forma esporádica cuando la oferta local no logra cubrir la demanda.

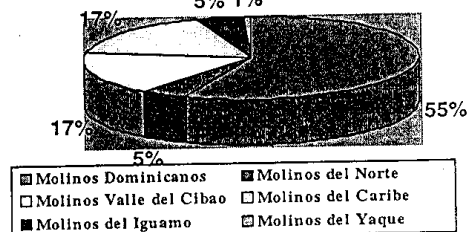
2. Diagnóstico

Antes de la liberalización del mercado, una parte de los competidores privados producían harina para su propio consumo debido a ineficiencia del suministro de Molinos Dominicanos, CxA. Al liberalizarse el mercado estos competidores optaron por ampliar su capacidad de producción.

Los nuevos agentes del mercado han adoptado modernos estilos de gestión, ofreciendo a sus clientes amplias facilidades comerciales y de servicios. Esta política les ha permitido acaparar parte del mercado insatisfecho por Molinos Dominicanos, a pesar de carecer de las economías de escala de la empresa estatal.

La capacidad instalada total del mercado de la harina en República Dominicana ascendía en 1997 a aproximadamente 1500 Tm. diarias. De esta capacidad, el 55% correspondía a Molinos Dominicanos. Sin embargo, su cobertura de la demanda estaba estimada únicamente entre un 20-25%, con una tendencia decreciente desde 1994.

Figura No. 1
Capacidad Instalada en el Mercado



La estrategia de mercadeo y las facilidades provistas a los clientes eran el camino usualmente elegido por el sector privado para apropiarse del mercado de Molinos Dominicanos. Entre otras podemos destacar la rapidéz del servicio, facilidad de transporte, posibilidad de financiamiento, descuentos por cantidad y particularmente seguridad de suministro.

Nominalmente, Molinos Dominicanos y Molinos del Norte tenían una organización como cualquier empresa privada del país según los lineamientos del Código de Comercio. En el caso de Molinos Dominicanos, sus deficiencias empresariales no radicaban, necesariamente, en la estructura organizativa interna sino que eran resultado de su condición de empresa estatal. Su nivel de empleo mostraba la existencia de personal supernumerario. Aunque la estructura de mando estaba orgánicamente establecida, en la práctica su aplicación dependía de la administración de turno.

Estas deficiencias que, obviamente, podían ser corregidas con una reforma que involucrara la adopción de criterios de administración privada, eran compensadas por sus ventajas comparativas. Molinos Dominicanos posee una ubicación ideal en la ribera del río Ozama, lo que hace posible que barcos de gran calado (1,000 toneladas métricas) atraquen en su propio puerto y sean descargados por el sistema de succión y elevadores con que cuenta la empresa. Su capacidad de almacenamiento de 58 mil toneladas métricas de materia prima le permiten contar con un nivel adecuado de reservas para mantener seguridad y equilibrio en sus operaciones.

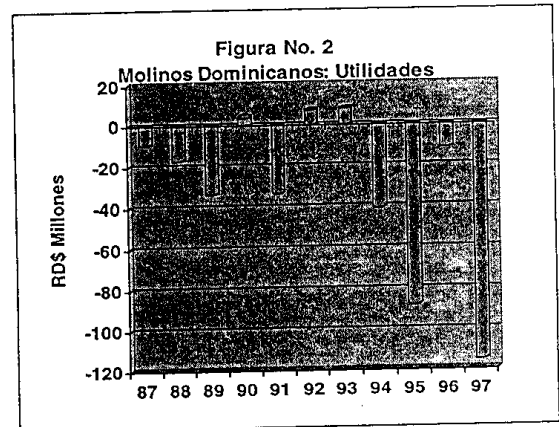
Su condición de única empresa productora de harina y otros derivados del trigo en la República Dominicana durante muchas décadas ha dado a Molinos Dominicanos una imagen institucional que le otorga ventajas en relación al resto de sus competidores. Su capacidad de producción que le permitía controlar una porción significativa del mercado y fijar los precios², otorgaban a esta empresa un atractivo adicional en el contexto del proceso de reforma.

3. Situación financiera

Molinos Dominicanos se encontraba en una difícil situación financiera. Esta empresa, caracterizada en el pasado por alcanzar altos niveles de rentabilidad, había visto mermar sus ingresos a partir de la apertura del mercado de la harina. Antes de la liberalización del mercado, CORDE aprovechaba la alta rentabilidad de Molinos Dominicanos para canalizar recursos hacia las otras empresas deficitarias del consorcio estatal. Al

² Aunque conforme a las normas vigentes, la harina es parte de los productos básicos cuya fijación de precios compete a la Secretaría de Industria y Comercio. Debe entenderse que en tanto esta empresa era estatal y su precio reflejaba también sus ineficiencias internas permitía a la competencia ciertas rentas que no podían ser combatidas por el Estado, ya que resultaban de un seguimiento pasivo de los precios fijados por la empresa estatal. Es de suponer que en el contexto de una empresa bajo conducción privada, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio puede ejercer su rol eventualmente.

momento de la capitalización la situación se había revertido: el Estado otorgaba subsidios mensuales por RD\$8 millones para permitir que Molinos Dominicanos siguiera operando. La Figura No. 2 describe el deterioro progresivo de la situación financiera de la empresa en el período comprendido entre los años 1987 a 1997.



Los ingresos de Molinos Dominicanos provenían casi en su totalidad de sus ventas, aunque la empresa tenía inversiones en otras empresas del grupo CORDE, las cuales no le reportaban mayores ingresos. Para el año 1997 los ingresos de Molinos Dominicanos alcanzaron el 35% de los obtenidos en 1992. El deterioro de las finanzas de la empresa producto de la pérdida de su mercado obligó a reducir la escala de sus operaciones, sin que esto se reflejara en una mejoría de su situación financiera.

En la industria molinera, la adquisición de la materia prima absorbe la mayor parte de los costos de la empresa. Estos costos de adquisición pueden llegar hasta un 85 % de los costos totales. Sin embargo, la estructura de costos de Molinos Domi-

nicanos no obedecía a la norma de la industria. Los gastos operativos constituían un 66% de los costos de producción y un 74% de los beneficios brutos. Los gastos de nómina en 1997 ascendían a RD\$ 53 millones para 762 empleados, constituyendo un 35% de los gastos operativos. Esto demuestra el alto grado de distorsión y de hipertrofia de segmentos no productivos en la empresa. Los gastos financieros se volvieron significativos por el alto nivel de endeudamiento que tuvo que asumir la empresa para seguir operando.

Los pasivos de Molinos Dominicanos, producto de su permanente situación de insolvencia, se habían acumulado hasta alcanzar la suma de RD\$1,100 millones³ (aproximadamente US\$ 70 millones). De estos, los pasivos de largo plazo sumaban un total de RD\$491 millones (aproximadamente US\$31 millones), los documentos por pagar ascendían a RD\$355 millones y las cuentas por pagar sumaban RD\$123 millones. Considerando que las pérdidas acumuladas habían sumado RD\$ 898 millones, el patrimonio neto de los accionistas era de RD\$881 millones.

La situación de Molinos del Norte no se presentaba tan crítica. El balance de 1997 presentaba un total de pasivos de RD\$42 millones y activos por un valor de RD\$44.5 millones, con lo que su patrimonio neto ascendía a RD\$2.7 millones.

4. Recursos Humanos

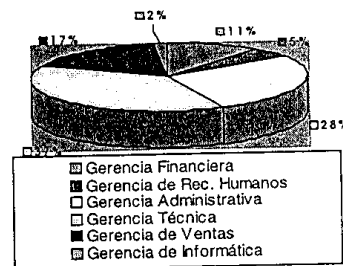
En 1997 Molinos Dominicanos tenía 730 empleados, distribuidos entre la administración general y las gerencias. Las áreas con mayor número de empleados eran la Gerencia Técnica y la Gerencia Administrativa, y las que contaban con menor personal eran la Gerencia de Informática y la Gerencia de Recursos Humanos.

El número de empleados de Molinos Dominicanos era muy elevado si se considera que en el proceso de molienda intervie-

³ Datos del Balance de 1997, elaborado por RSM Internacional.

ne poco la mano de obra. Esta deficiencia resalta más cuando se la compara con empresas de similar tamaño. Esta realidad se ha mantenido, aunque en los últimos años la evolución del empleo muestra una tendencia a la baja. La reducción de la plantilla laboral coincide con la liberalización del mercado de la harina y la consecuente aparición de competencia. La empresa, debido a las circunstancias, tuvo que ajustar sus procesos internos a criterios de eficiencia y competitividad.

Figura No. 3
Nómina por Área



A pesar de la ostensible disminución del número de empleados, todavía existía un exceso en la nómina, encontrándose muchos empleados en edad de retiro sin que la empresa los pensionara por carecer de recursos para el pago de las prestaciones laborales correspondientes.

5. Aspectos Relevantes de la Estrategia

El proceso de capitalización de Molinos Dominicanos, cuyo inicio estuvo subordinado al avance del proceso de reforma de la Corporación Dominicana de Electricidad, a la postre fue el que terminó primero y el que estableció las primeras pautas y experiencias a la Comisión.

Las actividades previas de recopilación de información y la posterior contratación de asesorías específicas para delinear

y definir la estrategia de reforma que debía ser adoptada, fueron elementos que permitieron desarrollar un proceso relativamente rápido y con resultados que permiten aseverar que se logró el mejor precio posible en condiciones de competencia para el sector molinero estatal.

La estrategia de capitalización adoptada, fusionando en una sola empresa a Molinos Dominicanos y a Molinos del Norte, fue sin duda una decisión correcta desde el punto de vista de garantizar la incorporación privada al sector. Molinos del Norte, por su tamaño y en la perspectiva de competencia de Molinos Dominicanos bajo una administración eficiente, habría visto disminuir su mercado de manera rápida. Molinos del Norte no tenía futuro en un mercado competitivo; por el contrario, su fusión a Molinos Dominicanos añadía valor a la transacción, porque otorgaba presencia en todo el territorio nacional a la nueva empresa a ser capitalizada.

La realización de las auditorías patrimoniales y la tasación de valor de mercado permitió determinar el precio mínimo que debía ser exigido en la operación. Esto fue particularmente importante para determinar el valor de los activos que conformarían la nueva sociedad y de aquellos que deberían ser separados para cubrir obligaciones de la empresa. Parte de los bienes inmuebles fueron excluidos de los aportes para constituir la nueva empresa y una parte de estos fueron utilizados para compensar a los trabajadores.

Un elemento importante de la estrategia de reforma fue el tratamiento de los pasivos. Una primera actividad emprendida por la Comisión fue la determinación documentada de los pasivos. Con esta depuración se determinó que sólo RD\$690 millones de los pasivos de Molinos Dominicanos tenían respaldo documentado. En total, considerando las dos empresas, los pasivos que debían ser objeto de algún tratamiento ascendían a RD\$733 millones. De éstos, RD\$125 millones fueron asumidos por la empresa capitalizada, RD\$29 millones fueron condonados por la Corporación Dominicana de Electricidad como parte de una negociación global dentro del programa de reforma, RD\$53 millones fueron compensados internamente en el grupo

CORDE con cuentas por cobrar a las otras empresas del grupo. El Cuadro No. 1 presenta el detalle de los pasivos y su tratamiento en el proceso de reforma.

Cuadro No. 1 Tratamiento de los Pasivos			
	Mol. Dom. MM/RD\$	Mol. Norte MM/RD\$	TOTAL MM/RD\$
PASIVOS PREVIO A CAPITALIZACION:			
Impositivos	72.3	0.5	72.8
Bancarios	262.5	0.2	262.7
Proveedores	1382	2.6	140.9
Compañías Relacionadas	17.8	35.4	53.2
Otros	125.9	0.7	126.6
Total Pasivos Pre-Capitalización	616.6	39.5	656.1
Prestaciones Laborales	74.0	3.6	77.6
TOTAL PASIVOS	690.6	43.1	733.7
TRATAMIENTO:			
Asumido por Finanzas para pago de Prestaciones Laborales	74.0	3.6	77.6
Asumido por la nueva empresa	125.0	0.0	125.0
Condonación deuda con CDE	27.4	2.3	29.6
Neto deudas grupo CORDE	17.8	35.4	53.2
Pasivo asumido por Finanzas	72.4	0.0	72.4
Asumidos por la CREP (Varios)	0.3	0.0	0.3
Pendientes de tratamiento	373.7	1.8	375.6
TOTAL PASIVOS	690.6	43.1	733.7

A pesar de que el tamaño de Molinos Dominicanos reforzado por su fusión con Molinos del Norte otorgaba a esta empresa una posición de claro predominio en el mercado, no se percibió mayor peligro de una monopolización del sector en vista de dos elementos fundamentales: (i) el carácter transable de los productos de la industria; y, (ii) la potestad de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio de intervenir en la fijación de precios en alguna situación hipotética de aumento indiscriminado de precios o de intento de predación del mercado.

La estrategia de capitalización definió que la nueva empresa debía iniciar sus actividades sin pasivos laborales. Consecuentemente, ante la incapacidad de Molinos Dominicanos de honrar esta deuda, el Estado Dominicano tuvo que financiar el pago de las prestaciones laborales de sus trabajadores con el fin de viabilizar el proceso de cierre; esto significó una erogación de RD\$ 74 millones (alrededor de US\$4.4 millones). En el caso de Molinos del Norte, la misma empresa pudo absorber este compromiso sin necesidad de recurrir al auxilio del Estado. La liquidación de los empleados conforme lo establece el Código de Trabajo y los pactos colectivos correspondientes, así como la propia Ley No. 141-97 -constituyó una condición *sine qua nom* para la creación de la nueva sociedad Molinos del Ozama, CxA.

El diagnóstico mostraba la existencia de personal redundante. En esta circunstancia, las ganancias de eficiencia de una empresa administrada con objetivos económicos provendrían, en parte, del ajuste de la plantilla laboral. Por ello, la estrategia comprendió la creación de una nueva unidad productiva que no heredara ningún compromiso de contratación o mantenimiento del personal. Todos los trabajadores, al ser liquidados antes de efectuarse el cierre, liberaban a la nueva empresa de cualquier obligación futura. Esta previsión funcionó también en sentido inverso, los empleados tampoco quedaron obligados a aceptar o rechazar cualquier oferta de empleo hecha por la nueva empresa. Todos los pasivos laborales preexistentes (inclusive los contingentes) quedaron bajo la responsabilidad del Estado Dominicano.

6. Descripción del Proceso

El esquema de capitalización transfiere el control de la administración de las empresas propiedad del Estado al sector privado y contempla la inyección de capital para la suscripción del 50% del capital accionario de la empresa. Una capitalización es diferente a una privatización tradicional en la que el inversionista paga una cantidad a la Tesorería Nacional a cambio del total o una parte de las acciones de una empresa. En la capitalización, la contribución de capital permanece en la empresa que pasa a ser administrada por el nuevo inversionista.

Los Términos de Referencia para la capitalización de Molinos Dominicanos, emitidos el 28 de septiembre de 1998, si bien contemplaban dos etapas, una primera de pre-calificación y una segunda de selección del socio estratégico, fueron emitidos en un solo volumen, de manera tal que todos los inversionistas conocían desde un principio las reglas establecidas para todo el proceso.

Los términos de referencia contenían requisitos de pre-calificación que deberían ser cumplidos por interesados en asociarse con el Estado en la nueva empresa Molinos del Ozama. Estos requisitos comprendían el demostrar una experiencia técnica no menor de dos (2) años en la administración o gestión empresarial de empresas molineras o, alternativamente, una experiencia no menor a tres (3) años en la administración o gestión empresarial de empresas del área industrial y/o agroindustrial. Cada inversionista como experiencia técnica debía reunir las siguientes características mínimas:

- (i) La producción, comercialización y venta de productos de consumo masivo;
- (ii) Demostrar un nivel de ventas brutas anuales de por lo menos veinte millones de dólares;
- (iii) Haber operado en los últimos dos (2) años en mercados de cinco mil (5,000) o más clientes; y,
- (iv) Contar con una nómina de personal mayor o igual a quinientos (500) trabajadores.

Por otra parte, para garantizar su solvencia financiera debía presentar documentación que permitiera demostrar que:

- (i) Cuenta con referencias bancarias favorables de por lo menos un banco comercial de su país de origen; y,
- (ii) Cuenta con un patrimonio neto de por lo menos diez millones de dólares (US\$10,000,000).

El marco legal para la capitalización prevé que los trabajadores puedan participar en el proceso, como personas físicas o constituidos en personas morales, aportando hasta el monto de sus prestaciones laborales para la constitución del capital de la nueva sociedad, por este motivo se consideró la participación laboral. Para el efecto, se inició una campaña masiva de difusión del proceso entre los trabajadores. Se organizaron cinco actividades para explicar el proceso y para ofertar a los trabajadores las acciones de la nueva sociedad conforme a lo establecido por la Ley No. 141-97. De esas actividades, cuatro se llevaron a cabo en Santo Domingo y una en Puerto Plata⁴. Estos eventos tenían por objetivo explicar en líneas generales y en un lenguaje sencillo las características del proceso y los beneficios esperados. Los eventos fueron exitosos, aproximadamente el 80% de los trabajadores suscribió el «contrato de opción de compra».

A partir del 22 de octubre y hasta el 3 de noviembre de 1998 se realizaron las Consultas de los inversionistas interesados sobre los aspectos relacionados con la FASE I del proceso; y el 5 de noviembre de 1998 se realizó la Presentación de Credenciales en un acto público. Las diez empresas que adquirieron los términos de referencia presentaron credenciales y seis resultaron pre-calificadas.

⁴ La adquisición de acciones por parte de los trabajadores se realizó en dos etapas: una primera en la que cada trabajador, luego de recibir la explicación del proceso y de las condiciones en las que se le ofrecían las acciones, optaba por suscribir el denominado «contrato de opción de compra de acciones»; y una segunda en la cual únicamente los trabajadores que tuvieran el «contrato de opción de compra» podían definir la cantidad final de acciones que irían a adquirir con sus prestaciones laborales, una vez que los resultados del proceso fueran conocidos. La suscripción del «contrato de opción de compra» daba derecho a la suscripción de una acción de la nueva empresa

7. Contratos y Marco Legal Sectorial

Por las características del sector no ha sido necesario acompañar la reforma de las empresas molineras con una reforma sectorial. En general no rigen para el sector normas técnicas específicas más allá de aquellas vigentes para todo artículo alimenticio que es ofertado al público. Sin embargo, la harina está definida como un artículo de primera necesidad y, consecuentemente, su precio debe ser fijado por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

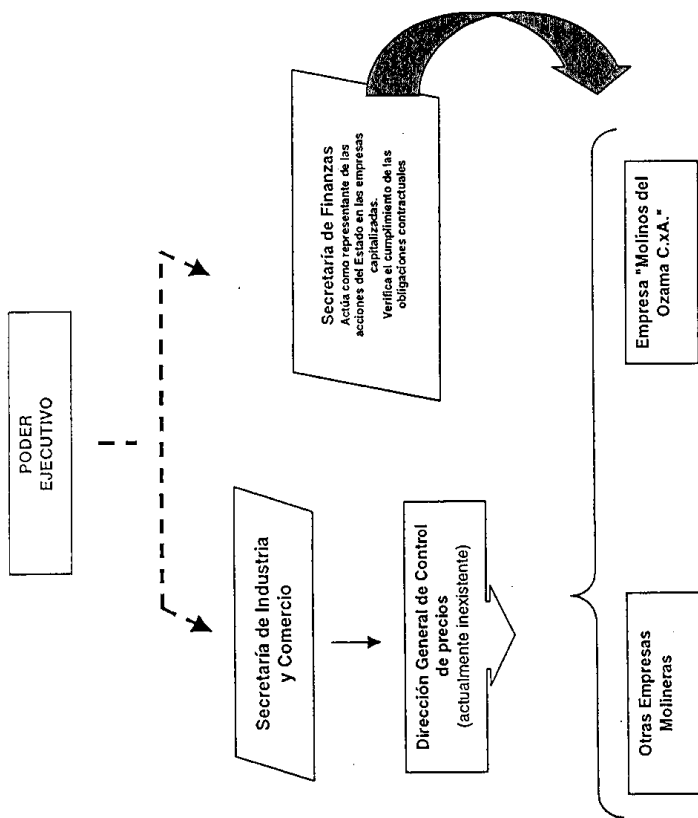
Ahora bien, la condición de empresa estatal de Molinos Dominicanos ha llevado a que esta disposición legal no sea aplicada por Industria y Comercio, pues en el pasado ha sido la empresa estatal la que ha fijado los precios del mercado y la competencia ha sido tomadora de precios. Podría argumentarse, sin embargo, que dada la capacidad instalada de la nueva empresa, más el capital aportado por el nuevo socio, la colocan en una posición de predominio en el mercado que eventualmente pudiera ser aprovechada para la búsqueda de rentas monopólicas. Sin embargo al no existir restricciones a la entrada a este mercado y en vista de que tampoco existen barreras a las importaciones, cualquier renta extraordinaria daría lugar a la entrada de nuevos productores lo que generaría competencia. Por otro lado, la previsión de la ley respecto a la facultad de fijar el precio es también un elemento de protección frente a un eventual abuso monopólico.

Las obligaciones del socio estratégico con la nueva empresa, se encuentran establecidas tanto en los «contratos básicos»⁵ como en los estatutos sociales de la empresa capitalizada.

⁵ Los Contratos Básicos son:

El contrato de Administración, que tiene por objeto «otorgar al inversionista» la administración de la nueva sociedad capitalizada por un plazo de 5 años renovables. Este contrato establece ciertas reglas para la actuación del «socio estratégico» en la administración de la empresa y el pago de una «comisión por administración».

El contrato de suscripción de acciones, mediante el cual el «socio inversionista» y el Estado convienen en constituir una nueva sociedad; en él se señalan las obligaciones de aportes de cada uno, las seguridades que cada uno otorga sobre su «aporte» y otros compromisos que cada uno asume en el marco de la operación.



La Secretaría de Estado de Finanzas es la representante del Estado en la empresa capitalizada. Es la que nombra al único representante estatal en el directorio de la empresa, quién funge como Secretario del Directorio. Por su intermedio, el Estado verifica el cumplimiento del socio estratégico de sus obligaciones societarias, así como el cumplimiento de sus compromisos contractuales acordados en los Contratos Básicos que dieron lugar a la capitalización de las empresas del sector molinero. A la fecha, aún no han sido derogadas la Ley No. 13 de 1963 y la Ley No. 60 de 1965, que norman el control de precios en la República Dominicana. Estas normas crearon la Dirección General de Control de Precios y la facultan a designar el precio máximo de los artículos de primera necesidad, entre éstos, el de la harina. Sin embargo, esta norma no está en aplicación; actualmente el único precio que fija el Estado es el del azúcar.

8. Resultados del proceso.

El 10 de diciembre de 1998 se presentaron las propuestas económicas. El derecho de presentar propuestas económicas fue otorgado exclusivamente a los inversionistas pre-calificados, y el mismo fue ejercido por cuatro inversionistas.

Los activos aportados por el Estado Dominicano a la nueva sociedad conformada, Molinos del Ozama, CxA, ascendieron a RD\$ 220.6 millones y el monto de los pasivos transferidos a RD\$125 millones. Ahora bien, en vista de que la propuesta ganadora significó un monto de RD\$254.7 millones (ver Cuadro 2), el valor de Molinos del Ozama al momento de su constitución ascendió a la suma de RD\$634.4 millones (equivalente a US\$40 millones dólares aproximadamente).

La Ley No. 141-97 establece que los empleados de las empresas capitalizadas pueden participar en el capital accionario de las nuevas sociedades. En este sentido, los empleados de Molinos Dominicanos, C.xA., obtuvieron acciones de Molinos del Ozama, C por A por un total de aproximado de RD\$ 2,000,000.00.

Cuadro 2 Capitalización de Molinos del Ozama, C x A (RD\$)		
Nombre Proponente	Oferta Económica	Valor asignado a la empresa
Malla y Co.	254,709,000.00	634,418,000.00
Seaboard/Corripio/ Continental Grain	238,255,545.00	601,511,000.00
ADM Milling	218,866,250.00	562,732,500.00
Pan American Grain	211,249,471.25	547,498,943.00

En relación a los inversionistas privados de Molinos Dominicanos, propietarios de alrededor de un 26% del paquete accionario total, se diseñó un mecanismo de compensación con el objetivo de viabilizar la desincorporación de Molinos Dominicanos. En efecto, dado que la ley no contemplaba ningún tipo de provisiones para el tratamiento de los accionistas privados de las empresas en proceso de reforma, CORDE y la Comisión negociaron un esquema de compensación.

9. Evaluación Retrospectiva

Los beneficios de la capitalización de las empresas molineras estatales han sido muy rápidos y elocuentes: apenas con nueve meses de operación Molinos del Ozama reportó utilidades ascendentes de RD\$35.7 millones (US\$2.18 millones), de los cuales el Estado recibió RD\$6.17 millones por concepto de impuesto a las utilidades y como 13.1 millones como utilidades en su calidad de socio de la empresa.

Al haber obtenido utilidades, Molinos del Ozama ha hecho evidente la correcta decisión tomada respecto a las empresas molineras estatales. El Estado no solo dejó de pagar

mensualmente para cubrir el déficit operativo de más RD\$8 millones (equivalente a US\$500 mil) mensuales, sino que ha empezado a recibir los beneficios de sus acciones e ingresos impositivos que nunca antes había obtenido.

El proceso de capitalización en el sector, ha permitido recuperar una empresa que se encontraba prácticamente en una situación de quiebra y cuyo funcionamiento era posible únicamente gracias al financiamiento del Estado. De esta manera, se ha evitado la pérdida de activos productivos y la cesación laboral total que habría significado el eventual cierre definitivo de operaciones como fue el caso de otras empresas del grupo CORDE.

Por otra parte, la racionalización a la que ha sido sometida la empresa con posterioridad a su capitalización, ha hecho evidentes las ineficiencias administrativas con las que operaba la empresa estatal. Hoy la empresa Molinos del Ozama tiene una producción tres veces superior a la registrada en años anteriores, y se maneja con algo más de 80 empleados, en contraposición con los 715 empleados en la etapa pre-capitalización.

Por su parte, en Puerto Plata (la unidad productiva que antes se denominaba Molinos del Norte, el incremento de la producción y de los beneficios han conllevado a una expansión de la fuerza laboral empleada en esta unidad productiva. De esta manera se advierte que la capitalización *per se* no implica reducción o reemplazo de fuerza laboral de modo permanente sino que es un fenómeno sólo transitorio hasta tanto se recupere la empresa.

Otro elemento digno de ser resaltado como un hecho positivo del presente caso es que la reforma del sector ha permitido resolver un problema que amenazaba con convertirse en explosivo: los pasivos de la empresa. Más de RD\$730 millones (US\$46 millones, aproximadamente) han sido «limpiados» por diferentes vías.

En relación a la salvaguarda de los intereses del Estado en el caso de Molinos Dominicanos, reflejado en el pleno cumplimiento de los convenios contractuales, esa función la cumple el Secretario del Consejo de Administración, quién es el Secretario

de Estado de Finanzas. Esto permite, al igual que en las otras empresas capitalizadas del grupo CORDE, una unidad de criterios para la protección de los intereses del Estado.

Otro aspecto no menos importante que resalta como un hecho positivo en las empresas del grupo CORDE, es la comunión de intereses respecto a la realización del proceso. Las autoridades de CORDE, de la empresa y los propios empleados demostraron un alto grado de cooperación e involucramiento que permitieron la realización de un proceso fluido, tanto desde el punto de vista de la licitación como del cierre financiero de la transacción y del traspaso administrativo.

II. PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR TABACALERO

1. Antecedentes.

La participación del Estado en el mercado de cigarrillos y cigarrillos estaba representada, antes de la reforma, por tres empresas: (i) la Compañía Anónima Tabacalera (CAT) dedicada a la fabricación de cigarrillos rubios, negros y mentolados (ii) La Compañía Tabacalera Santiaguense (COTASA), dedicada a la fabricación de cigarrillos con orientación para el mercado externo, y, (iii) La Habanera S.A., productora de cigarrillos para el mercado local. Los mercados en los que operaban cada una de estas empresas eran diferentes, tanto por las características de los procesos productivos y de la tecnología necesaria, como por el tipo de demanda que enfrentan. Sin embargo, por razones de estrategia, para lograr el mejor resultado posible para el Estado, la reforma implicó la fusión de las tres compañías y su capitalización por un socio privado.

La CAT fue constituida el 2 de abril de 1902 por inversionistas privados. Al momento de iniciarse el proceso de reforma era una empresa "holding", propietaria de COTASA y la Habanera. La mayoría accionaria la detentaba el Gobierno Dominicano desde 1962 y, desde 1966, luego de la creación de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), con el 79% de las acciones. El 21% de las acciones se encontraba en manos de 89 accionistas privados. Por otra parte, la CAT poseía el 98.5% de la participación accionaria en COTASA y el 97.6% en la Habanera. En COTASA 8 socios minoritarios detentaban el 1.5% de las acciones y en la Habanera 12 socios minoritarios poseían el 2.4% de las acciones.

Por la diferenciación de mercados a la que se hizo alusión precedentemente, es conveniente analizar las perspectivas que cada una de estas compañías enfrentaba de manera independiente.

**Cuadro No. 1
PARTICIPACION DE MERCADO
DE LA CAT Y E. LEÓN JIMÉNES**

Año	CAT	E. León Jiménes
1970	79.4	20.6
1974	80.5	19.5
1978	70.0	30.0
1980	55.1	44.9
1985	39.5	60.5
1990	28.9	71.1
1996	12.8	86.2

Mercado de los Cigarrillos.

El mercado nacional de cigarrillos está acaparado por la empresa E. León Jiménes, la cual cerró en 1997 con una participación del 86.2% frente al 12.8% de la CAT. Esto se debe a que desde 1970 la CAT ha perdido de manera continua su participación en el mercado. Por el contrario, durante este periodo el actual líder del mercado de los cigarrillos ha logrado incrementar su participación en el mercado, debido a su agresividad y a las alianzas estratégicas que ha concertado. Debido a su asociación con la Phillip Morris International, para la producción y venta exclusiva de cigarrillos «Marlboro» en la República Dominicana, y a las ineficiencias productivas y de comercialización de la empresa estatal, la empresa E. León Jiménes se ha consolidado como la empresa dominante del mercado de los cigarrillos en la República Dominicana.

En las últimas décadas se ha observado una mayor participación de los cigarrillos rubios en la producción total de cigarrillos de la República Dominicana. Un dato que ilustra este cambio en las preferencias de la población, es que mientras en 1980 un

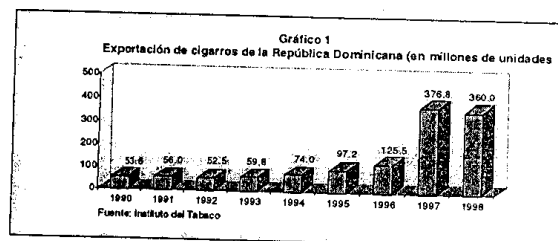
29% de la producción total de cigarrillos de la República Dominicana correspondía a cigarrillos negros, en 1997 esta producción bajó a sólo el 1%. Esta preminencia del cigarrillo rubio ha sido también parte de un cambio hacia la demanda de ciertas marcas en particular, las cuales son manejadas precisamente por la empresa con mayor predominio en el mercado.

En consecuencia, una característica predominante de este mercado es la concentración de la producción en unas cuantas empresas transnacionales con influencia mundial. Cualquier empresa nacional debe procurar, como una necesidad de supervivencia, «obtener» la licencia de producción de alguna marca internacional. De esta forma la competencia del mercado interno se convierte en una competencia entre transnacionales; no es raro, en consecuencia, que en el país sólo dos empresas hayan copado el mercado, y que cada una tenga sus productos «líderes». Es una práctica de este mercado que las firmas internacionales aporten su desarrollo de marcas, publicidad y marketing a sus concesionarios.

Mercado de los Cigarros

La República Dominicana es uno de los principales productores de cigarros del mundo. Casi la totalidad de la producción se destina al mercado externo.

El mercado de cigarros en la República Dominicana se encuentra más fragmentado que el de cigarrillos. Según el Directorio Industrial de 1995, existían catorce empresas procesadoras



de cigarros, la mayoría localizadas en la provincia de Santiago. Sin embargo, se estima que el número de empresas de cigarros ha crecido en forma importante durante los últimos años. Así, por ejemplo, a diciembre de 1997 existían 19 empresas de elaboración de puros en zonas francas.

La tendencia de las exportaciones de cigarros ha sido ascendente, como se aprecia en el gráfico No. 1. El nivel máximo histórico de las exportaciones de cigarros de la República Dominicana corresponde al año de 1997 con una cantidad de 376.8 millones de unidades.

En cuanto a la industria de los cigarros, la competencia se encuentra diversificada. Existen no menos de 25 empresas tabacaleras; de ellas 11 son las más importantes y exportan cigarros tipo "Premium Cigar". Con excepción de esas once empresas; (Los Fuentes y COTASA), todas se encuentran dentro de una asociación dominicana muy sólida: la Asociación de Productores de Cigarro (PROCIGAR). El objetivo de esta asociación es consolidar la posición del cigarro dominicano en el mercado internacional. Comparando la producción de cigarros de COTASA y la Habanera con el total de las exportaciones de ese rubro, en 1996 representaron el 1.04%, lo cual es indicativo de la magnitud que estas empresas tenían al momento de efectuarse el proceso. En esto radica una de las razones para que la estrategia de reforma contemplara la fusión de las tres unidades en una sola.

Toda la industria tabacalera de la República Dominicana opera en términos generales bajo el mismo esquema de contratación directa de tabaco con los cosecheros. El tabaco que se utiliza para el cigarro se adquiere ya fermentado y añejado.

2. Diagnóstico

El mercado de los tabacos es, en general, un mercado que reconoce la continuidad y antigüedad de la marca. Esta fue la ventaja de la CAT, que fue creada en 1902. Por otra parte, su sistema de producción flexible, le permitía manejarse como una

empresa intensiva en mano de obra e inventario. De igual manera, su ubicación en la zona tabacalera más importante de la República Dominicana, y el interesante grado de integración vertical para el abastecimiento del tabaco que había logrado, junto con la baja rotación del personal, constituían factores atractivos para cualquier empresa del sector.

Sin embargo, varias deficiencias -algunas resultado de su condición de empresa estatal y otras derivadas de la dinámica de desarrollo del mercado mundial- han dado lugar a una situación de precariedad de esta empresa. Su administración y operación con criterios políticos antes que empresariales ha sido sin duda el elemento de partida para que termine explotando solo los segmentos marginales del mercado. La empresa se caracterizaba por una baja productividad: sólo el 23% de su capacidad de producción era utilizada; operaba con exceso de personal, presentaba altos costos de operación y se percibía una baja motivación y capacitación del personal.

La empresa no había podido responder oportunamente a los desafíos de la competencia mediante la asociación o el establecimiento de vínculos comerciales y tecnológicos con firmas internacionales. A nivel operativo, el deficiente control de calidad se reflejaba en una deficiente mezcla de productos para atender preferencias del mercado, en inexistencia de seguridad industrial y de mantenimiento preventivo, y en la obsolescencia de tecnología de producción. En cuanto a sus sistemas de comercialización, promoción y mercadotecnia, se evidenciaba una falta de visión empresarial por ausencia de estudios sobre la conducta del consumidor y un deficiente sistema de cobranzas. Consecuentemente, sus flujos de efectivo para la operación y futuras inversiones eran insuficientes y la desmotivación laboral se veía acrecentada por su incapacidad de honrar sus pasivos laborales.

Estos factores se tradujeron en un deterioro de su imagen empresarial que afectó también su desempeño, provocando la pérdida de mercado y envejecimiento de sus marcas.

Por su parte, COTASA y La Habanera producían los denominados "Premium Cigar" con calidad de exportación recono-

cida por el mercado. La Habanera formaba parte de la Asociación de Productores de Cigarro (PROCIGAR) lo que le permitía facilidades para la promoción de sus productos, particularmente en el mercado exterior. Otro atractivo de esta empresa, era su antigüedad en el mercado -la marca Habanera está registrada en California desde 1902- lo cual es un intangible reconocido en el mercado. Una ventaja más de estas empresas residía en su ubicación en la zona tabacalera más importante de la República Dominicana. El elemento tal vez más importante radica en su personal. Ambas empresas contaban con buenos tabaqueros y con «ligas propias»¹. Su red de contactos les permitió establecer convenios para producir cigarros para distribuidores europeos, quienes los envásan con su propia marca bajo el esquema de «maquila».

Entre los factores adversos asociados a estas dos empresas, además de las debilidades emergentes de su condición de empresas estatales, poco sensibles a objetivos económicos están la asociación de su nombre de marca con un producto cubano. Esto provoca, con frecuencia, que sea confundido con una falsificación; ha dificultado su comercialización en el mercado norteamericano.

Con el transcurso de los años, ambas empresas perdieron tradición y seriedad cigarrera por su escasa presencia en el mercado y por la falta de continuidad de sus políticas empresariales. Finalmente, al no encontrarse ubicadas físicamente dentro de las áreas exportadoras denominadas "zonas francas", tienen costos de producción más elevados que la competencia.

3. Situación Financiera

Aunque conforme a la legislación dominicana -como lo muestran los estados financieros auditados a diciembre de 1997-

¹ En el lenguaje del sector, se denomina de esta manera a la mezcla de tipos de hojas de tabaco por calidad que cada compañía utiliza en la elaboración de sus productos. En el caso de La Habanera la tradicional es «LH33%» de tres tipos de tabaco.

ninguna de las tres empresas CAT, COTASA y la Habanera se encontraban en causal de disolución (ver Cuadro No. 2), su salud financiera se encontraba muy debilitada.

De las tres empresas tabacaleras, la CAT es la que presentaba constantes pérdidas en sus operaciones. Sin embargo, aún no había caído en los niveles establecidos en la legislación vigente para causar su disolución (pérdidas acumuladas de las $\frac{3}{4}$ del capital social). Por el contrario, COTASA y la Habanera, pese a su bajo nivel de operaciones, habían presentado resultados financieros positivos.

Cuadro No. 2
Resultados Financieros

CAT (Millones de RD\$)	1993	1994	1995	1996	1997
Utilidades (Pérdidas)	(35,7)	(47,0)	(25,6)	(25,6)	(24,3)
Capital Social Pagado	72,1	72,1	72,1	72,1	72,1
%	-49%	-65%	-35%	-35%	-34%
COTASA					
Utilidades (Perdidas)	0.5	0.1	2,4	0.03	3,3
Capital Social Pagado	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17
%	271%	61%	1400%	16%	1964%
La Habanera					
Utilidades (Perdidas)	0.9	0.8	0.5	0.4	0.4
Capital Social Pagado	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07
%	1369%	1183%	837%	578%	571%

4. Empleo

El número de trabajadores de las empresas tabacaleras estatales ha disminuido desde el año 1993, aunque no al ritmo que la situación habría requerido para llevar a esas empresas a un ajuste óptimo de sus operaciones. El diagnóstico inicial preparado por las consultorías especializadas evidenciaban exceso de personal, particularmente en las áreas administrativas de

las tres empresas, aunque la situación más crítica se encontraba en la CAT.

De 1,205 empleados se redujo a 1,016 en el año 1997. La cantidad de personal administrativo era sobre abundante si se considera que sólo en la agencia de la CAT en Santo Domingo en 1997 habían 115 empleados. A marzo de 1999, la CAT contaba con 1,121 trabajadores, de los cuales 866 eran fijos y 255 móviles. Los trabajadores móviles, principalmente zafreros y de promoción, eran remunerados mediante comisiones de ventas. A esa misma fecha, COTASA y La Habanera contaban con 45 trabajadores en conjunto, incluyendo doce tabaqueros.

5. Elementos Relevantes de la Estrategia.

La Comisión diseñó la estrategia de capitalización de la CAT -para lograr el cumplimiento de los objetivos de incorporación privada planteados en la Ley 141-97- de la manera más beneficiosa posible.

Luego de estudiar los informes elaborados por la consultoría estratégica que fue contratada para el sector, la Comisión consideró que el esquema de capitalización era el adecuado al caso de las tres empresas del sector tabacalero. Tomada esta decisión, la siguiente tarea era definir si esta capitalización debía ser individual o, por el contrario, se debía buscar una fusión que permitiera aprovechar algunas ventajas o sinergias que pudieran producirse por dicha fusión.

Los mercados del cigarro y del cigarrillo son diferentes, tanto por sus gustos como por su dinámica y sus valores. A pesar de esto, se consideró que en un esquema de unidad empresarial de las tres compañías, la CAT y sus negocios de cigarrillos podría constituir el negocio principal, y la producción de cigarrillos de COTASA y La Habanera podrían ser manejados como negocios marginales, en el contexto de las magnitudes financieras de la operación de cada una de estas compañías y considerando también los capitales invertidos en cada empresa.

Recuadro No. 1 Determinación del Precio Mínimo

El valor de tasación de mercado de las tres empresas fue establecido en US\$19,533,098. Dicho valor se descompone en: (i) propiedad, planta y equipo US\$11,135,637, (ii) inventarios US\$6,533,117, y, (iii) valor intangible del negocio US\$1,884,344.

La Comisión decidió retirar el "Edificio de la Cooperativa" ya que el mismo no aportaba valor a la empresa, porque se encontraba en malas condiciones y su ubicación no era adecuada. Esto llevó a una reducción del valor de las tres empresas, respecto del valor tasación, de US\$289,829.

Por otra parte, como resultado de la revisión física del inventario de tabaco se determinaron mermas y deterioro en la calidad del tabaco. Esto provocó una reducción del valor de los inventarios de tabaco aportados, de US\$415,673.

Finalmente, una vez establecido el monto de los pasivos aportados, de US\$7.6 millones, el precio base para la licitación quedó establecido en US\$11,236,596.

Fuente: Informe Final de Tasación de Valor de Mercado, presentado por la firma Ortega y Asociados.

COTASA y la Tabacalera no contaban con mayores atractivos que su marca y la experiencia de sus empleados. Por tanto, una capitalización individual de cada una de las empresas, probablemente no hubiera interesado a los inversionistas. Por otra parte, fusionarlas con la empresa de cigarrillos, ofrecía el incentivo de diversificación al inversionista, lo cual permitía asegurar que las tres unidades estarían reformadas, con una administración eficiente conduciendo los negocios de la sociedad.

Debido a lo anterior, se decidió la disolución de las empresas para posteriormente constituir una sola unidad productiva. La disolución de las tres compañías para dar lugar a una nueva compañía permitió dejar bajo la responsabilidad del Estado y

de CORDE todas las obligaciones legales o contractuales de CAT, COTASA y La Habanera que fueron contraídas con anterioridad a la capitalización. Bajo ese esquema, del total de pasivos de las tres empresas se transfirieron US\$7.6 millones a la nueva sociedad bajo el título de pasivos aportados².

Otra decisión importante fue que la nueva empresa iniciaría sus operaciones sin ningún compromiso, contrato o pasivo de orden laboral (pensiones, vacaciones, beneficios y préstamos de empleados, entre otros). Asimismo, los inversionistas privados no tendrían la obligación de absorber a ninguno de los empleados de CAT, COTASA o La Habanera, con la opción de contratar libremente a sus trabajadores. Los ex-empleados de CAT, COTASA y La Habanera tendrían libertad de aceptar o rechazar cualquier oferta de empleo hecha por la nueva empresa. Para facilitar la evaluación de los empleados durante el periodo de «Due Dilligence», la Comisión tuvo a disposición de los interesados, a través de la Sala de Datos, las fichas con la información laboral de cada uno de los empleados de las tres empresas.

Esto requirió, por tanto, que todos los trabajadores fueran liquidados como condición para culminar la transacción con el «socio estratégico». El monto del pasivo aceptado destinado al pago de beneficios sociales y gastos de constitución de la compañía, debía ser depositado por el ganador de la licitación en una cuenta de la Comisión para que por intermedio de ésta se procediera a cancelar las prestaciones laborales correspondientes y se realizaran las erogaciones requeridas para la constitución de la nueva compañía.

El tratamiento de los accionistas privados fue también un elemento característico del proceso de las tabacaleras. Una asamblea general extraordinaria de socios de la CAT aprobó los valores de tasación de mercado realizado por una firma

² El «pasivo aceptado» estaba compuesto de:

Pasivos laborales	US\$5 millones
Terminación de contrato con CITA	US\$2 millones
Pago a accionistas privados	US\$0.6 millones

independiente y aprobó también los posibles mecanismos para la liquidación y pago de las acciones de cada uno de los accionistas. La asamblea, además, autorizó el pago compensatorio a todos los accionistas que así lo desearan, mediante dación en pago de activos mobiliarios e inmobiliarios de la compañía que no serían aportados para la constitución de la futura sociedad a ser capitalizada. El valor de dichos activos ascendía a un monto aproximado de US\$15 millones. Para la entrega de inmuebles se operó también mediante un mecanismo de competencia, de forma que los accionistas que ofrecían más se quedaban con el inmueble. De este mecanismo fue exceptuada CORDE.

Concepto	RD\$
Compensación a Accionistas	39,752,946.26
Pago a proveedores	155,279.50
Total	40,346,358.12

6. Descripción del Proceso

El proceso de licitación contempló dos fases: la de pre-calificación y la de adjudicación.

La etapa previa al inicio formal del proceso de licitación fue aprovechada para establecer contacto con potenciales inversionistas. El proceso de promoción se inició en noviembre de 1998, con la publicación nacional e internacional de la invitación a participar en la licitación pública internacional para la capitalización de «La Tabacalera». Un resumen ejecutivo («Teaser») sobre el sector y las empresas, así como un «Memorándum de Información», sirvieron como medios de promoción de la transacción en esta primera incursión en el mercado. En esta etapa se estableció contacto con representantes de cuatro

empresas dominicanas del sector. También se contactaron 22 empresas de diferentes continentes, así como doce de los bancos de inversión más importantes del mundo.

Los términos de referencia fueron adquiridos por cinco empresas tabacaleras con presencia en varios mercados del mundo: Phillips Morris (a través de E. León Jiménez), British American Tobacco, Reemtsa, Valcorp y Cita Tabacos de Canarias, S.A. De éstas, sólo dos sometieron sus credenciales para ser pre-calificadas.

Los términos de referencia establecían que cada empresa debería cumplir los siguientes requisitos:

- (i) En la parte técnica, debía demostrar que:
 - a. su producción anual de cigarrillos era no menor a 500 millones de unidades al año y;
 - b. que contaba con una experiencia operando en el mercado no menor a cinco años, o de lo contrario debía acreditar que tenía garantizada la asesoría de un consultor experto en materia tabacalera.
- (ii) En la parte financiera, debía acreditar:
 - a. referencias bancarias favorables de un banco con clasificación de riesgo crediticio; y,
 - b. un patrimonio neto superior a US\$8 millones, o ventas anuales de por lo menos US\$12 millones.

Ambos proponentes resultaron pre-calificados: CITA Tabacos de Canarias y British American Tobacco p.l.c. (BAT). Estas empresas discutieron con la Comisión el contenido de los Contratos Básicos³. Sus observaciones apuntaban en general a lograr una mayor libertad para la administración de la nueva empresa, a establecer provisiones para incrementos de capital y a otorgar mayor libertad para la disposición de los paquetes accionarios.

El 18 de noviembre de 1999 se recibieron las propuestas económicas de las dos empresas pre-calificadas, en un acto pú-

³ Los Contratos Básicos estaban conformados por un Contrato de Administración, un Contrato de Suscripción de Acciones y los Estatutos Sociales.

blico televisado. Dos proponentes presentaron sus ofertas económicas: Rothmans International, (subsidiaria de BAT), y Consorcio CITA Caribe, (subsidiaria de CITA Tabacos de Canarias). Las ofertas económicas por el 50% del capital de "La Tabacalera C x A" fueron:

- Rothmans International US\$17,800,000
- Consorcio Cita Caribe US\$25,000,000.

Como en todos los casos, en cumplimiento del Código de Comercio, para el cierre de la transacción se celebró la «Primera Junta General Constitutiva» de la compañía "La Tabacalera" el 26 de enero del 2000. En esta Junta se aprobó provisionalmente el aporte en naturaleza del Estado y se designó a un «Comisario Verificador» para comprobar el valor del aporte hecho por el Estado. La «Segunda Junta General Constitutiva» se llevó a cabo el 4 de abril del 2000, en la cual se aprobó el informe del «Comisario Verificador» y se constató, con base en la certificación emitida por los funcionarios del banco depositario de los recursos, que CITA Caribe, S.A, hizo el depósito del monto de su propuesta económica⁴.

⁴ Como efecto de la verificación del Estado del inventario de tabaco, se estableció que el mismo había sufrido una variación por mermas y variación de la calidad, con lo que el aporte del socio fue reducido en US\$ 3,021,908.56:

Propuesta Económica:	US\$25,000,000.00
MENOS:	
Variación del valor de los inventarios	US\$3,021,908.56
TOTAL APORTADO	US\$21,978,091.40

Por otra parte, el adjudicatario fue realizando pagos anticipados por diferentes conceptos, de tal manera que el día del cierre el depósito efectuado alcanzó a la diferencia entre el monto del aporte y los anticipos previamente realizados:

ANTICIPOS	
Avance para pago de prestaciones laborales	US\$5,000,000.00
Pago de pensiones correspondiente al mes de febrero/00	US\$93,167.70
Pago de pensiones correspondiente al mes de marzo/00	US\$230,855.12
Intereses sobre préstamos	US\$114,109.24
Impuestos ITBIS	US\$168,605.09
Impuestos de constitución	US\$337,550.12
Comisión de éxito banco de inversión	US\$1,035,140.63
TOTAL	US\$6,979,427.90

7. Contratos y Marco Legal Sectorial

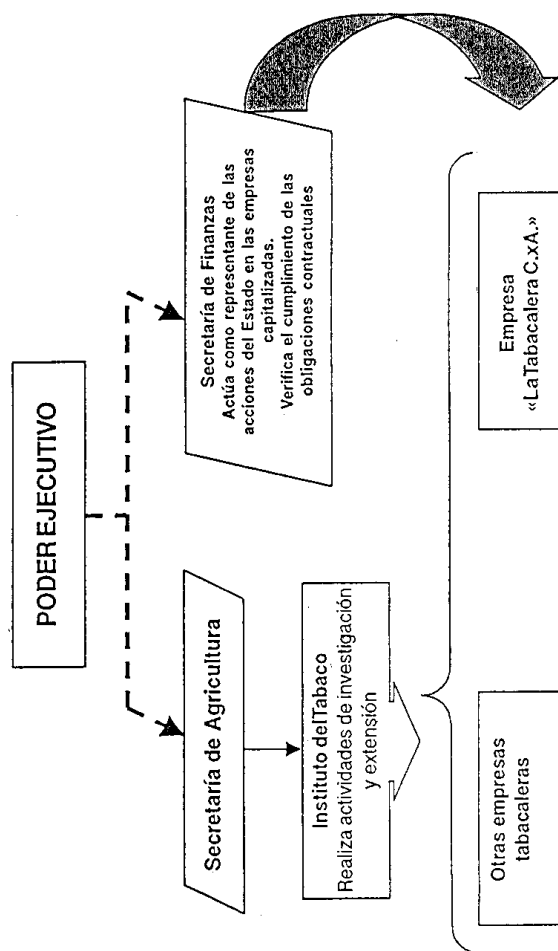
La licitación estuvo normada por las disposiciones de la Ley General de Reforma de la Empresa Pública (Ley No. 141-97), y por los Términos de Referencia emitidos por la Comisión, incluyendo sus Enmiendas y Circulares.

Los contratos básicos son los contratos de Suscripción de Acciones y de Administración y los Estatutos Sociales. El contrato de Suscripción de Acciones fue firmado el 28 de diciembre de 1999 en el «Acto de Compromiso de Inversión», por el cual la Sociedad se comprometió a adquirir, por la suma de la Propuesta Económica, el cincuenta por ciento (50%) de las acciones de la nueva sociedad. El contrato de Administración fue suscrito en el acto de cierre; por su intermedio, la sociedad capitalizada entregó su administración a la sociedad suscriptora⁵.

Las leyes que rigen el comportamiento del sector no han sido modificadas para fines de la reforma. El sector opera bajo un régimen de libre competencia, con disposiciones especiales en materia impositiva. El Instituto del Tabaco, dependiente de la Secretaría de Estado de Agricultura, desarrolla una actividad de investigación y extensión para mejorar los cultivos de tabaco en el país; en este sentido, presta un valioso servicio a favor de la población que se dedica a esta actividad agrícola.

La Secretaría de Estado de Finanzas es la representante del Estado frente a la empresa capitalizada; y es la que nombra al único representante estatal en el directorio de la empresa, quien funge además como Secretario del Directorio. Por su intermedio, el Estado verifica, el cumplimiento del socio estratégico con sus obligaciones societarias y con sus compromisos contractuales acordados en los Contratos Básicos que dieron lugar a la capitalización de las empresas del sector tabacalero.

⁵ La sociedad constituida por el adjudicatario de la licitación para suscribir las acciones en la nueva empresa.



8. Resultados del Proceso

La primera propuesta económica ascendió a un monto de US\$25 millones, lo que significó un premio respecto al precio mínimo establecido por la tasación de mercado del orden del 122%. Con esto, el valor del aporte del Estado, fijado inicialmente en US\$11.2 millones, se revalorizó de manera automática por la oferta del proponente ganador a un monto similar al de su propuesta económica.

En cuanto a la participación laboral en el proceso, 500 trabajadores de la CAT y COTASA compraron 36,993 acciones por un monto total aproximado de RD\$3,699,300. Esas acciones adquiridas por los trabajadores representan un 0.5% del total de 6,988,432 acciones con que cuenta la nueva empresa.

9. Evaluación Retrospectiva

Aunque el tiempo transcurrido entre la fecha del cierre de la transacción y la fecha de elaboración de este documento no permite realizar una evaluación de la nueva administración, se espera que la reforma de las empresas estatales del sector tabacalero, a través del esquema de la capitalización, permita la modernización de la empresa. En adición, se espera que la participación de los inversionistas, con una visión de negocio privados, permita lograr una empresa que opere en base a la eficiencia.

La ejecución del proceso de reforma bajo el mando de la Comisión y al amparo de la Ley 141-97, ha permitido el pago de las prestaciones laborales a todos los trabajadores de las tres empresas sujetas a la reforma. Por su parte, los trabajadores han tenido oportunidad de convertirse en socios en la nueva empresa.

El programa de reforma del sector tabacalero ha conllevado también que la Comisión desarrolle acciones que repercuten en el ámbito social, en su esfuerzo por promover el saneamiento y liquidación de cuentas. Por ejemplo, esto se ha traducido en la cesión de un inmueble de la CAT al patronato para el

funcionamiento de un colegio (Colegio "La Esperanza"), la ejecución de programas de capacitación y reinserción laboral con el concurso de la Secretaría de Estado de Trabajo y los talleres de preparación al retiro para trabajadores mayores de 60 años para asesorarlos en la tercera etapa de la vida.

Indudablemente, figura como un hecho positivo de la transacción el premium del 122% pagado por la propuesta ganadora, y la consecuente ganancia de capital por el Estado dominicano. Es posible que este hecho se explique en la cooperación de los sindicatos de trabajadores y de los accionistas privados.

La reforma ha permitido también el reordenamiento y la regularización de los activos y pasivos de la CAT. Los accionistas han tenido oportunidad de obtener una justa compensación por su desincorporación. CORDE, por su proporción accionaria, podía haber optado por la liquidación forzosa de las empresas. Sin embargo, el proceso de concertación y negociación con sus socios privados ha permitido a éstos últimos recuperar sus inversiones. Por su parte, la concertación ha permitido a la Comisión manejar un proceso con el apoyo de los accionistas.

Apéndice

Análisis financiero de la Empresas Tabacaleras

A. Compañía Anónima Tabacalera

Un análisis detenido de la situación contable y financiera de la CAT nos permite concluir que es la empresa tabacalera con mayores problemas financieros, debido a sus niveles de pérdidas. Los siguientes elementos resaltan de la problemática financiera de la CAT:

1. Como resultado de sus problemas operativos y comerciales sus ventas habían disminuido de RD\$215.9 millones a RD\$167.5 millones entre 1993 y 1997. Por el contrario, sus cuentas por cobrar se habían incrementado en un promedio anual de 26%, y se detectaron problemas de cobranza, ya que la rotación de las cuentas se habían elevado de 25 a 80 días.

Indicadores Financieros CAT	1993	1994	1995	1996	1997
Inventarios/A. Corrientes	81%	83%	76%	64%	62%
Ctas x Cobrar/A. Corrientes	10%	9%	16%	28%	33%
Ctas x Cobrar * 360/V. Netas	15días	13días	27días	59días	80días
Act. Corr. / A. Total	71%	69%	64%	61%	67%
Solv CP: Act.Corr./Pas. Corr.	102%	164%	254%	285%	182%
Insolv CP:A. Corr./Pas. Totales	90%	85%	93%	90%	99%
Utilidad Neta / Ventas	-13%	-5%	8%	2%	1%
Utilidad Neta / Activo Total	-14%	-7%	11%	2%	1%
Gastos de operación / Ventas	58%	53%	47%	59%	60%
Costos / Ventas	56%	53%	42%	37%	38%
Inversión Acc/K Soc Pagado	\$0.60	\$0.45	\$0.69	\$0.74	\$0.76

2. Se preveían problemas de liquidez a corto plazo, ya que tenía el 95% de sus activos corrientes en inventarios (62%) y en cuentas por cobrar (33%).
3. Aunque el valor de sus inventarios había disminuido en los últimos 5 años su rotación había pasado de 350 a 397 días.
4. La CAT presentaba capital de trabajo positivo, pero baja disponibilidad de efectivo.
5. Si se compara la relación existente entre el valor de las ventas y el del activo fijo, se observa una disminución de 5.85 a 4.91 veces en los últimos 5 años. Al no haber inversiones para mejorar el proceso productivo, su capacidad instalada se encontraba sobredimensionada o subutilizada y obsoleta.
6. Mostraba un exceso de personal. No obstante que las ventas disminuyeron durante 1993 a 1997 en un promedio anual de 6.55%, el personal solamente había disminuido un 4.36%.
7. El capital contable o inversión de los accionistas había crecido solamente el 5.90% anual en los últimos 5 años.
8. La rentabilidad de la empresa era inexistente, así lo demostraba la proporción entre capital contable (inversión de los accionistas) frente al capital social pagado. Cada RD\$ invertido en capital social por los socios de la CAT tenía un valor en libros de aproximadamente RD\$0.76, en 1994 y llegó a RD\$0.45 en 1997.

B. COTASA

El diagnóstico contable y financiero de COTASA permite concluir que es una empresa con mejor posición financiera que la CAT.

1. Durante el período 1993 a 1997, y gracias al boom experimentado por el mercado, COTASA incrementó sus ventas en un promedio anual de 59.02%, resultado de

- una combinación entre el aumento del volumen de ventas (24.98% anual) y el aumento en los precios de venta. Esto contribuyó a que sus utilidades netas hayan mejorado visiblemente en los últimos 2 años después que durante el período 1993 a 1995 presentaba pérdidas.
2. Debido al gran crecimiento en las ventas, la rotación de sus inventarios ha sido más dinámica, al pasar de 515 días en 1993 a 179 días en 1997.
 3. Su sistema de cobranza se había agilizado considerablemente, ya que la rotación de las cuentas por cobrar disminuyó de 121 a 42 días de 1993 a 1997.
 4. COTASA presentaba un capital de trabajo positivo; sin embargo, los pasivos circulantes representan el 75% de los activos circulantes.
 5. COTASA se veía expuesta a problemas de liquidez a corto plazo, ya que tenía concentrado el 88% de sus activos corrientes en los inventarios (65%) y en las cuentas por cobrar (23%).
 6. A diferencia de lo observado en la CAT, comparando la relación existente entre el valor de sus ventas contra el de su activo fijo se observaba un notable incremento en el uso de su capacidad instalada durante los últimos 5 años, de 21.02 a 56.89 veces. Sin embargo, en las visitas técnicas realizadas en el mes de agosto de 1998, y como consecuencia del fin del boom del tabaco, se observó que esta proporción había disminuido considerablemente hasta situarse en niveles inferiores al período 1993 y 1994.
 7. Al igual que en el punto anterior, y contrariamente a lo que sucedía en la CAT, el capital contable o inversión de los accionistas de COTASA había crecido en términos nominales a un promedio anual de 52.77% en los últimos 5 años, mientras que su pasivo solamente había crecido a un promedio anual del 13.73%.

8. COTASA era rentable en las condiciones reflejadas a diciembre de 1997. Cada RD\$ invertido en capital social por los socios de COTASA, tenía un valor en libros de aproximadamente RD\$20.74, aunque cabe señalar que dicho nivel no estaba respaldado por una tendencia de comportamiento estable, ya que había tenido muchas variaciones entre 1993 y 1997, por ejemplo llegó a RD\$1.26 en 1996 y tuvo valores negativos de -RD\$12.90 en 1995.

Lo anterior significaba que cada acción de COTASA con valor nominal de RD\$100.00 tendría un valor contable de RD\$2,074.00 de acuerdo a los estados financieros de 1997.

Indicadores Financieros COTASA	1993	1994	1995	1996	1997
Inventarios/ A Corrientes	69%	80%	57%	33%	65%
Ctas x Cobrar/ A Corrientes	22%	16%	25%	34%	23%
Ctas x Cobrar *360/ V. Netas	121días	120días	54días	81días	42días
Act. Corr. / A Total	88%	93%	89%	93%	93%
Sol v CP. Act. Corr/Pas. Corr.	112%	103%	69%	100%	133%
Insol v CP. A Crr/Pas. Totales	98%	96%	64%	95%	128%
Utilidad Neta/ Ventas	-37%	-1%	-22%	19%	18%
Utilidad Neta/ Activo Total	-21%	0%	-33%	26%	32%
Gstos de operación/ Ventas	74%	40%	18%	15%	15%
Costos / Ventas	74%	90%	116%	71%	68%
Inversión Acc/ K Soc Pagado	\$3.81	\$1.71	-\$12.90	\$1.26	\$20.74

C. La Habanera

Para concluir, veamos el diagnóstico contable y financiero de la Habanera. Esta empresa tenía una posición financiera menos saludable que COTASA pero mejor que la de la CAT.

1. De 1993 a 1997 la Habanera incrementó sus ventas en un promedio anual del 11.33%, mientras que el mercado creció 4.6 veces. Sus ventas eran sensiblemente bajas si se comparan con las de COTASA: para 1993 representaban el 37% y para 1997 cayeron al 8.9%. Esta disminución de ventas se reflejaba en el valor de los inventarios, los cuales en 1997 disminuyeron al 21% de lo que representaban en 1993, hecho contradictorio en una actividad en donde los inventarios constituyen la principal fortaleza de una industria tabacalera.
2. La Habanera no operaba industrialmente, sus ventas provenían de producto terminado maquilado en COTASA, a la cual en 1997 le pagó RD\$2.4 millones y vendió sus cigarrillos a través de COTASA en RD\$2.0 millones. Los términos de este intercambio no eran favorables, ya que la Habanera pagaba la maquila por encima del valor de venta.

Indicadores Financieros	1993	1994	1995	1996	1997
Habanera					
Inventarios/ A Corrientes	41%	56%	36%	16%	7%
Ctasx Cobrar/ A Corrientes	56%	43%	61%	82%	92%
Cutasx Cobrar*360/ V.Netas	433 días	317 días	333 días	437 días	565 días
Act. Corr. / A Total	97%	97%	96%	99%	100%
Sol v CP.Act. Corr./Pas. Corr.	138%	149%	139%	121%	114%
Insol v CP.A.Corr./Pas. Totales	135%	149%	134%	121%	114%
Utilidad Neta/ Ventas	-12%	-44%	-29%	10%	0%
Utilidad Neta/ Activo Total	5%	21%	-19%	-7%	0%
Gstos de operación/ Ventas	17%	13%	18%	20%	4%
Costos/ Ventas	68%	66%	115%	89%	117%
Inversión Acc/ K Soc Pagado	\$12.93	\$15.70	-\$9.47	\$6.88	\$6.81

3. Después de tener utilidades en 1993 y 1994, para el resto de los ejercicios presentó pérdidas; mientras, el comportamiento de COTASA fue el inverso, lo cual corrobora la apreciación anterior sobre la tendencia a descapitalizar a la Habanera.
4. En la misma tendencia se observa que debido a la disminución del crecimiento en sus ventas, la rotación de los inventarios de la Habanera ha sido más lenta, al pasar de 472 días en 1993 a 38 días en 1997.
5. El sistema de cobranza de la Habanera se había retrasado considerablemente, ya que la rotación de las cuentas por cobrar había aumentado de 433 a 565 días entre 1993 y 1997. Este hecho es relevante principalmente debido a que las cuentas por cobrar de la Habanera se incrementaron de manera importante, en 1993 representaban el 41% y en 1997 el 92% del activo corriente.
6. En 1993 el costo de ventas de la Habanera representaba el 67.53% de las ventas y para 1997 se elevó al 117.22%. Esto sugiere la existencia de aumentos considerables en el costo del tabaco o en el costo de la maquila.
7. La Habanera presentaba capital de trabajo positivo, sin embargo su problema de recuperación de cuentas por cobrar hacía prever problemas de insolvencia.
8. A diferencia de lo que sucedía en la CAT y en COTASA, el capital contable o inversión de los accionistas de la Habanera en términos nominales había decrecido el 17.36% anual en los últimos 5 años, mientras que su pasivo se había incrementado a un promedio anual de 9.50%.
9. La Habanera era aún rentable pese a las condiciones reflejadas en los últimos 3 años. Así lo demuestra la proporción que guarda el capital contable (inversión de los accionistas) frente al capital social pagado. Cada RD\$ invertido en capital social por los socios de la Habanera tenía un valor en libros de aproximadamente RD\$6.81, aunque ese nivel no estaba respaldado por

una tendencia de comportamiento estable, ya que fue disminuyendo entre 1993 y 1997; alcanzó a RD\$12.93 en 1993 y cayó a partir de 1995 a RD\$9.47. Lo anterior significó que cada acción de la Habanera con valor nominal de RD\$100.00 tenía un valor contable de RD\$681.00 de acuerdo a los estados financieros de 1997.

PARTE 2

CORDE: Empresas Reformadas bajo la modalidad de Arrendamiento

I. PROCESO DE REFORMA MINAS DE SAL Y YESO, C. POR A.

1. Descripción del sector y de la empresa

La empresa «Minas de Sal y Yeso, C. por A.» poseía el derecho de explotación de yacimientos ubicados en la loma de sal y yeso de aproximadamente 21 kilómetros cuadrados, formada por gruesas capas de sal y yeso así como por pizarras arcillosas blandas. Estos yacimientos están localizados en la porción sur del Valle de Neyba, a unos 28 kilómetros de la ciudad de Barahona, la cual se sitúa a unos 200 kilómetros al suroeste de la ciudad de Santo Domingo. Casi toda su producción estaba destinada al mercado local. En 1995 negoció un contrato de arrendamiento para la explotación de sal con una empresa privada.

Aunque a la fecha de la reforma se contaba con concesiones otorgadas a terceros, las mismas no estaban siendo explotadas. En este sentido, la única empresa activa en el mercado dominicano hasta el momento de la reforma era precisamente «Minas de Sal y Yeso, C. por A.», con dos rubros de producción: la explotación de sal para deshielos y para consumo del ganado y la producción de yeso.

La producción de yeso se destinaba a diversos usos en la industria de la construcción, de manera primordial a las cementeras nacionales, aunque también se utiliza como corrector de suelos agrícolas. En este sentido, la demanda estaba concentrada en el sector privado del mercado interno. Por su parte, la producción de sal está orientada principalmente al mercado externo, especialmente al mercado norteamericano. Otro uso tanto en el mercado externo como en el interno es la alimentación del ganado vacuno. La sal para uso doméstico del mercado interno proviene principalmente de origen marino, ya que la sal de origen mineral tiene que ser objeto de un mayor procesamiento para eliminar las impurezas.

Aunque no existe precisión respecto de la evolución de estas actividades en la República Dominicana, se cree que la explotación de yeso en el país comenzó en 1943 con métodos manuales. A partir de 1959 se implantó un nuevo sistema de triturado, cernido y transporte, mediante cintas transportadoras, desde el molino hasta el llenadero de los vagones, modificándose, a su vez, el sistema de transporte por ferrocarril al introducir vagones de mayor capacidad y con descarga lateral. Se construyó también un sistema de descarga y almacenamiento en el puerto de Barahona.

Por su parte, la extracción de sal gema de la cuenca de Enriqueillo se inició en forma manual en 1945. Su despunte se produce en 1955 con la construcción del túnel de la mina de sal y con la mecanización de su extracción en 1959. En esa fecha comenzó la exportación hacia Estados Unidos, para ser utilizada en operaciones de deshielo.

La empresa Minas de Sal y Yeso, C x A, se constituye en fecha 18 de junio de 1988, con un Capital Autorizado de RD\$10 millones y un Capital Suscrito y Pagado de RD\$6 millones, dividido en cien mil acciones de cien pesos oro cada una. Todos los socios de la empresa eran estatales. CORDE, con el 92.8% del paquete accionario total, se constituía en el principal accionista. Los demás accionistas de la empresa son también empresas que pertenecen al grupo CORDE.

ACCIONISTA	ACCIONES	
CORDE	55,670	(92.8%)
Cia. de Seguros San Rafael	3,000	(5.0%)
Fábrica de Baterías Hércules	200	(0.33%)
Marmolería Nacional	100	(0.16%)
Fábrica de Sacos y CORDElería	30	(0.05%)
Fábrica Dominicana de Cemento	480	(0.8%)
Distribuidora de Sal en Grano	20	(0.03%)
Refinería de Sal	20	(0.03%)
Industria Nacional del Vidrio	480	(0.8%)

El 19 de julio de 1995, CORDE y la firma Vamincor Dominicana, S. A., suscribieron un Contrato Especial de Minado del área conocida como la Mina de Sal de Las Salinas de Barahona, con el compromiso de Vamincor de operar y destinar toda la producción de la mina a la exportación, con excepción del mineral que le entregará a CORDE para atender el mercado local e insular, según las disposiciones del referido contrato. La duración inicial del contrato es de diez (10) años, comenzando desde la fecha de su firma. Una vez cumplido este plazo inicial, el mismo se prorrogará tácitamente de año en año, a menos que por incumplimiento en el pago de la regalía, y previa notificación, CORDE decida dar por concluido el mismo.

El total de activos de Minas de Sal y Yeso, C. por A., al 31 de marzo de 1999, conforme la Auditoría Patrimonial realizada a la empresa dentro del proceso de reforma, asciende a RD\$5.6 millones. Dentro del total de activos, RD\$2.2 millones corresponden a activos corrientes, dentro del cual las cuentas por cobrar ascienden a RD\$4.6 millones, y una provisión para cuentas incobrables de RD\$2.9 millones. Al 31 de marzo de 1999, el total de pasivos asciende a RD\$50.9 millones. De este total corresponde a las Cuentas por Pagar un valor de RD\$30.8 millones.

La composición del Patrimonio de los accionistas, al 31 de marzo de 1999, es como sigue: Capital en acciones RD\$6 millones; Reserva Legal RD\$54,217; Superávit donado RD\$7 millones; Déficit acumulados RD\$58.3 millones; Total de patrimonio: RD\$45.3 millones.

2. Diagnóstico.

Como se puede apreciar en el cuadro No. 2, la situación de la empresa ha venido deteriorándose. Con pérdidas acumuladas de más de 55 millones de pesos, la empresa estatal desde el punto de vista legal y de no mediar su situación de empresa estatal debía considerarse quebrada. Precisamente, esta es una de las razones que llevó al planteamiento de su disolución.

Cuadro No. 2
MINAS DE SAL Y YESO: Estadísticas financieras y de producción

Año	Producción		Volumen Ventas		Valor Ventas (RD\$)*	Ganancia o pérdida (RD\$)	Empleados
	Yeso (TM)	Sal (QQs)	Yeso (TM)	Sal (QQs)			
1990	101,228	255,611	101,228	280,976	8,667,768	-946,197	359
1991	117,562	240,932	101,894	239,973	18,442,534	1,083,052	363
1992	82,543	164,196	81,752	163,309	15,624,757	-7,511,438	422
1993	87,309	181,914	91,778	181,913	16,057,504	-5,919,483	528
1994	92,955	226,435	101,777	228,646	19,211,127	153,183	326
1995	93,992	238,601	94,356	235,220	20,790,018	-10,132,128	320
1996	86,126	269,853	86,141	269,888	22,197,312	-2,692,378	346
1997	112,980	232,570	112,980	232,570	23,415,638	218,698	369
1998	76,030	117,040	76,030	117,040	14,416,065	-7,326,049	344

*Incluye yeso y sal.

Fuente: Estados Financieros de Minas de Sal y Yeso, C x A

A pesar de que en 1995 se realizó el contrato de arrendamiento para la explotación de la sal con una firma privada, su situación financiera no mejoró. De hecho, en 1995 tuvo su peor año por cuanto sus pérdidas alcanzaron a 10 millones de pesos, en tanto que sus ventas totales llegaron a 20 millones de pesos; es decir, que por cada peso de ventas en aquel año generó 0.50 centavos de pérdidas.

La empresa no ha sido capaz de reaccionar de manera correcta para acompañar sus variaciones en sus niveles de producción con reducciones de su plantilla laboral a fin de optimizar su proceso productivo y el uso de sus recursos. Su personal, en lugar de reducirse al transferir parte de sus operaciones a una empresa privada, ha sufrido un ligero incremento. Adicionalmente, uno de los principales problemas en materia de sus recursos humanos era la falta de personal técnico capacitado para el diseño y explotación de canteras. Como consecuencia, el diseño de voladura y todas las demás labores

Recuadro No. 1

Algunos Elementos de interés sobre el Contrato de Arrendamiento Suscrito Entre CORDE y VAMINCOR

El contrato establece que Vamincor pagará a CORDE lo siguiente:

- ♦ Un pago por regalía de US\$1.37 por cada tonelada métrica de sal, hasta el tercer millón de toneladas exportadas y embarcadas, anualmente, desde el Puerto de Barahona, y un pago de US\$2.00 por cada tonelada métrica de sal a partir del tercer millón de toneladas.
- ♦ Un pago mínimo garantizado de US\$1.37 por cada tonelada métrica de sal hasta las primeras doscientas mil toneladas métricas (equivalente a US\$274,000) menos la cantidad de cualquiera o todas las regalías pagadas durante dicho período de doce meses, aún en el caso de no exportación de sal durante el primer año.
- ♦ Un pago mínimo garantizado de US\$1.37 por cada tonelada métrica de sal, hasta las primeras cuatrocientas mil toneladas métricas (equivalente a US\$548,000.00) menos la cantidad de cualquiera o todas las regalías pagadas durante los respectivos períodos de doce meses, aún en el caso de no exportación de sal durante cada año de operación.

Como pago suplementario, CORDE recibirá 25 mil toneladas métricas anuales para el consumo doméstico local e insular de sal gema, los primeros cinco (5) años. Los ingresos de la venta de esta sal serán para el beneficio exclusivo de CORDE. Después del quinto (5to.) año, CORDE y Vamincor establecerán de mutuo acuerdo el "pago suplementario" de 50,000 toneladas anuales.

Las sumas en dólares indicadas anteriormente serán ajustadas cada año en el aniversario del contrato, de acuerdo con la modificación experimentada durante el año calendario anterior por el poder adquisitivo del dólar.

El Contrato establece que, como retribución a las inversiones que realizará Vamincor en el dragado del Canal de Acceso y Puerto de Barahona, CORDE descontará del pago por regalía la suma de dieciocho centavos de dólar (US\$0.18) por cada tonelada métrica de sal exportada y embarcada desde el Puerto de Barahona, hasta compensar totalmente las inversiones realizadas en el dragado de dicho Puerto.

relacionadas con la explotación del yeso no eran realizadas con criterios técnicos.

De igual manera, otro de los factores limitantes para la optimización de la producción radicaba en la falta de recursos para hacer las inversiones necesarias en maquinaria y equipo, por lo que el desgaste y obsolescencia de sus equipos llevó a que de su capacidad total de producción (150 toneladas por hora al momento de la instalación de sus equipos en la década de 1950), sólo le era posible utilizar un 23%.

Por otra parte, a pesar de haber realizado la transferencia de sus operaciones en la explotación de sal, la empresa no había ajustado sus sistemas de contabilidad; consecuentemente, no era posible realizar una verificación de costos¹.

3. Elementos relevantes del proceso.

Un elemento clave de la reforma fue la definición de la modalidad de participación privada. Las peculiaridades del sector fueron el centro de la discusión a la hora de definir la modalidad de reforma a ser aplicada a la empresa. Particularmente se analizaron dos aspectos: primero, si era apropiado para los intereses del Estado incorporar a un privado bajo la modalidad de propiedad accionaria en una empresa cuyo activo principal es un derecho minero; y segundo, si bajo esa modalidad se lo-

1 CORDE, como titular del contrato de arrendamiento con Vamincor, manejaba directamente dicho contrato. Por su parte, Minas de Sal y Yeso dependía de la contabilidad de CORDE para determinar su propia apropiación financiera. Minas de Sal y Yeso continuaba utilizando el mismo sistema de cómputos que empleaba la oficina central de CORDE, lo cual resultaba inadecuado, pues no le permitía efectuar una clasificación de la información financiera como le demandaban sus controles internos. El desglose de los ingresos (sal y yeso) aparecían en registros auxiliares y fuera del sistema operacional. De igual manera, los desembolsos y cargos a costos de la extracción del yeso y de la sal, así como los gastos generales y de administración, eran clasificados de acuerdo con el procedimiento del sistema integrado de contabilidad y, en consecuencia, no era posible conocer los verdaderos costos de producción de Minas de Sal y Yeso.

graría hacer atractiva la operación y se incentivaría una suficiente afluencia de interesados². En definitiva, la modalidad de capitalización en este caso no parecía ser tan obvia como en otros sectores.

En consecuencia, como lo exige la Ley 141-97, la Comisión tuvo que realizar un trabajo previo para establecer los diferentes elementos a favor y en contra de la escogencia de la modalidad de capitalización u otra de las modalidades de reforma previstas en esa Ley.

En el caso de la empresa Minas de Sal y Yeso, el principal y prácticamente único activo interesante era el derecho de explotación de yeso de la concesión «Las Salinas». Ahora bien, en el sector minero se considera que el valor económico de un derecho minero está determinado por la cuantía de los beneficios que se puedan obtener por la explotación de sus reservas minerales. En el caso de «Las Salinas», los estudios realizados sobre las reservas existentes sólo han cuantificado algunas zonas de explotación³ y, aunque no se cuenta con un estudio de evaluación de toda el área de la concesión, se puede afirmar que existen recursos adicionales que no se encontraban cuantificados y que constituirían parte del incentivo sobre la operación para el inversionista. Este hecho producía, de partida, un problema para la valoración real del negocio⁴.

2 Bajo la modalidad de la capitalización, el socio privado debe aportar en efectivo el monto que equivale al 50% del capital accionario de la sociedad. Consecuentemente, si la empresa requiere inversiones que superan a la valoración de su aporte, tendría que ocurrir un incremento de capital con el aporte de ambos socios (Estado y socio estratégico), lo cual no estaba previsto en el mandato de la ley 141-97. En el presente caso se podía prever un escenario como el descrito: los aportes mínimos a ser exigidos a un "socio estratégico", se percibía que podrían ser demasiado altos para interesar la participación de inversionistas privados; por tanto, el riesgo de abortar el proceso era inminente si se adoptaba la modalidad de la capitalización.

3 En el caso de Minas de Sal y Yeso, la cuantificación de las reservas era aproximada y solo corresponde a una porción de reservas cuantificables.

4 El estudio de evaluación que sirvió de base para la reforma fue el denominado "Proyecto F: Depósitos de Yesos de Las Salinas", realizado dentro del programa de Desarrollo Geológico-Minero-SYSMIN- DE LA Convención Lomé V.

La imposibilidad de determinar el valor real de la empresa, unido a la obsolescencia de la maquinaria y equipos, llevaba a establecer la existencia de necesidades de inversión significativas para operar eficientemente la empresa. En este contexto, el esquema de capitalización se veía poco convincente a la hora de diseñar un proceso exitoso.

En este sentido, y considerando que la Ley General de Reforma de la Empresa Pública establece que en caso de que la modalidad denominada capitalización resulte inapropiada y/o restrictiva, el Poder Ejecutivo está autorizado a orientar el proceso a través de las modalidades siguientes: a) Concesiones (Consortios, administración o gerencia, arrendamiento, licencia y acuerdos concesionales), b) Transferencia de acciones y/o activos, y c) Venta de activos. La comisión, a través de los estudios especializados que fueron contratados⁵, decidió proponer al Poder Ejecutivo la modalidad del arrendamiento.

La modalidad de arrendamiento permite que el Estado deje de tener la responsabilidad de inversiones para el desarrollo del negocio; además, le asegura ingresos pre-establecidos. Adicionalmente, y quizás uno de los elementos más importantes: el Estado no pierde sus derechos de propiedad de las reservas existentes y cualquier error o subestimación de las reservas puede corregirse con la renta variable, mediante el canon de arrendamiento^{5,6}.

Otra alternativa que la ley 141-97 contempla es la venta de los activos. Sin embargo, esta modalidad implica por una parte la aprobación del Congreso. También está el hecho, no menos importante, de que bajo la modalidad de venta ocurriría una

⁵ No debemos olvidar que la ley 141-97 obliga a una tasación del valor de mercado de la empresa. Dicho resultado de la tasación ha sido aplicado para establecer el límite mínimo que estaría dispuesto a aceptar para cualquier propuesta en el esquema de capitalización.

⁶ La firma AURENSA, consultora español de ingeniería de recursos naturales con especial dedicación a los recursos mineros, fue quien tuvo a su cargo el desarrollo de todo el trabajo para definir cual sería finalmente la estrategia de reforma a ser propuesta al Poder Ejecutivo para su aplicación al caso de Minas de Sal y Yeso.

transferencia de propiedad, lo cual hacía nuevamente inviable el proceso por la imposibilidad de una cuantificación real del valor de las reservas mineras. Por estas consideraciones, la alternativa de la venta de los activos fue desestimada por la Comisión.

El Poder Ejecutivo, luego de escuchar y considerar los argumentos presentados por la Comisión, emitió el Decreto 534-99 de fecha 10 de diciembre de 1999, autorizando la reforma de Minas de Sal y Yeso, C. por A., a través de la modalidad de arrendamiento, mediante el pago de un canon por tonelada métrica, para el arrendamiento de los derechos de explotación de las reservas de yeso de Las Salinas y la utilización de los otros activos existentes en dicha área.

El tratamiento del contrato de arrendamiento previamente suscrito por CORDE para la explotación de sal, en el contexto de la reforma debía realizarse considerando que las concesiones mineras *no son susceptibles de división material, y sólo admiten la división virtual en acciones*⁷. Por ello, se decidió optar por una separación de la concesión de Minas de Sal y Yeso (concesión "La Salina") en dos concesiones diferentes. Una para la explotación de sal, con una extensión superficial de 1542.50 hectáreas mineras; y la segunda, la que sería objeto de la licitación bajo el mandato de la Ley No. 141-97 (la denominada «La Salina II»), con una extensión superficial de 1,983.75 hectáreas mineras, para la explotación de yeso.

El proceso de reforma estuvo acompañado de la respectiva contratación de la auditoría patrimonial y de tasación a la cual obliga la Ley No. 141-97; pero adicionalmente se contrataron otras consultorías para la definición de la estrategia de incorporación privada. Asimismo, se contrataron sendas consultorías para asesoramiento de mercado (el equivalente de un banco de inversión) y para efectuar un estudio de impacto medioambiental.

⁷ Artículo 12, Ley Minera 146, del 16 de junio 1971, Gaceta Oficial No. 9231

4. Descripción de la estrategia de reforma

El diseño de la estrategia de reforma implicó, además de la definición de la modalidad de incorporación privada, la determinación de la forma de retribución que sería requerida para el Estado y las obligaciones que serían exigibles al inversionista.

En este sentido, un elemento central para la Comisión resultaba ser el compromiso mínimo en términos de magnitud de las operaciones que debía asumir el inversionista, a fin de garantizar una real explotación del área, con la consecuente generación de empleos para la zona y divisas para el país, dentro del concepto de desarrollo sostenible. Por tanto, se establecieron cláusulas contractuales para proteger los intereses del Estado.

Sobre la base en todas estas consideraciones, la estrategia de reforma contempló la incorporación en el contrato de arrendamiento de las siguientes metas cuantitativas:

- (i) Obtener una producción mínima de 150 mil toneladas métricas útiles por año;
- (ii) Realizar inversiones en una cuantía no inferior a US\$2 millones en el primer quinquenio;
- (iii) Generar no menos de 40 puestos de trabajo para el tercer año;
- (iv) Exportar un mínimo del 10% del valor de la producción a partir del tercer año;
- (v) Mantener agentes a comisión, por lo menos en tres (3) países, a partir del tercer año;
- (vi) Dedicar 400 horas anuales, como mínimo, a la formación técnica del equipo humano;
- (vii) Mantenimiento adecuado de las vías de acceso a carreteras; y,
- (viii) Asumir el compromiso de evitar y/o disminuir en origen las perturbaciones y contaminaciones que pueden derivarse de los trabajos de investigación, y de la

puesta en marcha y desarrollo del proyecto minero e industrial; y aplicar las medidas oportunas para corregir los efectos negativos que no puedan ser evitados mediante medidas preventivas.

Dicho contrato fue suscrito por un plazo de veinticinco (25) años contados a partir de la fecha de la firma, pudiendo ser prorrogado por mutuo acuerdo y prórrogas convenidas por períodos de al menos cinco (5) años. CORDE o el Estado dominicano, en su calidad de arrendador, es quien tiene a su cargo el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas por el arrendatario.

Se establece como elemento de competencia en la licitación la prima ofertada por suscribir el contrato de arrendamiento. Por su parte, el canon de arrendamiento fue pre-establecido en el contrato que formaba parte de los documentos que debían ser presentados como parte de las propuestas económicas en la Fase II de la licitación.

5. Descripción del proceso

Fase I: Precalificación. La venta de los términos de referencia correspondientes a esta fase se inició el 30 de diciembre de 1999. Mediante el concurso de la firma de asesoría financiera se notificó, por diferentes medios, a cientos de compañías nacionales y extranjeras sobre el proceso de reforma de la empresa, enviándoseles documentos informativos del proceso y de la empresa. Varias empresas contactadas manifestaron su disposición a participar en la licitación, pero finalmente fueron sólo 12 firmas, entre locales y extranjeras, las que retiraron los términos de referencia.

Los términos de referencia de esta etapa contemplaban los siguientes requerimientos mínimos para la pre-calificación de los proponentes:

- (i) Contar al menos con cinco años de experiencia con operador o ser una empresa vinculada a un operador que cumple con este requisito;

- (ii) Presentar una síntesis del plan industrial propuesto, comprometiendo su ejecución bajo carta de intención;
- (iii) Contar con referencias favorables de un banco con una calificación para créditos a largo plazo no menor a BBB⁸; y,
- (iv) Contar con un patrimonio neto consolidado de por lo menos el monto de US\$1 millón de dólares.

El día 17 de febrero del 2000 se efectuó el acto de recepción de credenciales de las firmas interesadas en ser precalificadas para participar en la adjudicación del contrato de arrendamiento. A dicho acto sólo se presentaron cinco firmas, dos locales y tres extranjeras, resultando precalificadas dos firmas locales y una extranjera.

Fase II: Adjudicación. El día 6 de abril del 2000 se celebró el acto de recepción de ofertas económicas, para adjudicar el referido contrato. A este acto sólo se presentaron dos de las firmas precalificadas. La adjudicación se realizó sobre la base de la mayor prima ofertada por adjudicación del Contrato, ya que la renta fija anual y el canon de arrendamiento fijo fueron preestablecidos en el Contrato de Arrendamiento. La empresa ganadora ofertó dos millones de dólares, frente a una oferta de medio millón de dólares presentada por la segunda firma interesada.

La relativa sencillez de la transición —el tema laboral, como se verá posteriormente, no fue una causa de demoras como ocurrió con frecuencia en los demás procesos— permitió que en el presente caso la firma del contrato pudiera ejecutarse en un tiempo record: el 8 de mayo del 2000; es decir, 34 días después de la apertura de las propuestas económicas se estaba suscribiendo el contrato de arrendamiento.

⁸ Nomenclatura utilizada por (Standar & Poor's) las clasificadoras de riesgo internacionales a las empresas que cotizan sus acciones en las bolsas de valores internacionales.

El objeto del Contrato es el arrendamiento de la concesión de explotación denominada "La Salina", así como la maquinaria, equipos e instalaciones relacionados con la operación minera. El Estado recibe como contrapartida la prima por suscripción del contrato y una renta anual que tiene dos componentes, un pago fijo y un pago variable con el nivel de producción.

El adjudicatario se compromete y obliga a pagar por concepto de renta fija anual el importe de cuarenta y nueve mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$49,500.00) o su equivalente en pesos dominicanos a la tasa oficial establecida por el Banco Central de la República Dominicana al momento de efectuarse el pago, en el entendido de que la base de determinación o revisión de dicha renta será siempre la moneda de los Estados Unidos de América. Dicha renta será actualizada anualmente en cada aniversario de la fecha de la firma.

En adición al pago correspondiente a la renta fija anual, se compromete y obliga a pagar anualmente a El Arrendador la cantidad de treinta y tres centavos de dólares de los Estados Unidos de América (US\$0.33) por cada tonelada métrica útil adicional a las 150,000 toneladas métricas útiles fijados como producción mínima exigida⁹.

6. Aspectos laborales

Desde el inicio del proceso de reforma, la empresa había iniciado la reducción y liquidación del personal, con recursos propios y aportes de CORDE, por lo que previo a la adjudicación de la licitación no existían compromisos laborales. Al momento del cierre del proceso sólo existían alrededor de unas 160 personas, las cuales ya habían sido debidamente liquidadas y

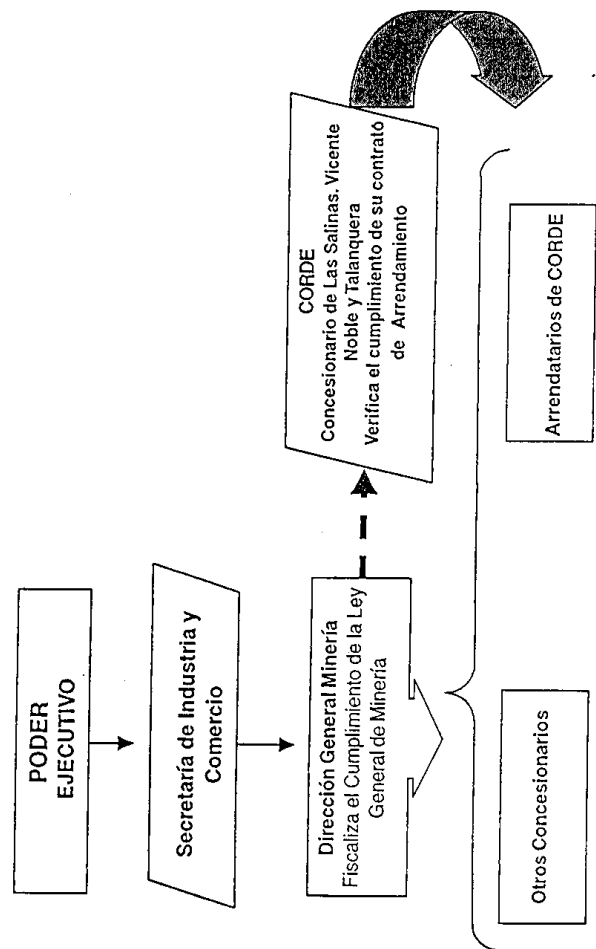
⁹ De acuerdo con proyecciones conservadoras, se espera que los ingresos por el arrendamiento se traduzcan en un flujo anual no inferior a 50 mil dólares (ver detalle en el Cuadro No. 3).

las pensiones tramitadas a favor de aquellos que calificaban para ello. Es oportuno señalar que no obstante las reducciones de personal que se produjeron el personal existente superaba las necesidades reales (de acuerdo con la opinión especializada, una escala de producción como la mínima contractualmente establecida, se logra con 40 empleados).

En consecuencia, la reforma implica en un principio necesariamente una reducción de personal. Sin embargo, una vez que la empresa empiece a ampliar su producción y a satisfacer el mercado externo, como es el objetivo de la empresa arrendataria, seguramente existirá una expansión del empleo, esta vez sobre bases sostenibles y reales.

7. Marco Regulatorio y Contractual.

El marco regulatorio sectorial no ha sido modificado con fines de la reforma de las empresas estatales del sector. La Dirección General de Minería continúa siendo el órgano del Estado a cargo de fiscalizar las actividades mineras en el país y de otorgar las concesiones de explotación. CORDE, por su parte, en su calidad de concesionario, ha otorgado en arrendamiento su concesión. En tal sentido en su contrato de arrendamiento ha establecido cláusulas específicas respecto a metas de producción y retribuciones que le deben ser canceladas. Por tanto, las arrendatarias resultantes del proceso de reforma deben someterse a la fiscalización de la Dirección General de Minería en todo aspecto relacionado con la actividad extractiva y a la fiscalización de CORDE en todo aspecto relacionado con el cumplimiento de su contrato de arrendamiento. Desde el punto de vista del Estado, el concesionario continúa siendo CORDE, aunque ésta tenga suscrito un contrato de arrendamiento sobre la concesión.



8. Resultados del proceso.

La adjudicación se realizó sobre la base de la mayor prima ofertada por adjudicación del Contrato, ya que la renta fija anual y el canon de arrendamiento fijo fueron preestablecidos en el Contrato de Arrendamiento. El Adjudicatario de la licitación resultó la firma Cementos Nacionales, S. A., subsidiaria local de la empresa mexicana Cemex, la cuarta cementera a nivel mundial, la cual ofertó la suma de US\$2 millones, por concepto de prima para suscribir el Contrato de Arrendamiento. La otra empresa que presentó una oferta económica fue la firma local Industrias GAT, S. A., la cual tiene muchos años de experiencia en el sector minero local, con muy buena reputación. Esta firma presentó una oferta económica ascendente a US\$520 mil.

CEMENTOS NACIONALES, S. A., ha asumido el compromiso mínimo de crear 40 puestos de trabajo y ha notificado su intención de recontratar un gran porcentaje de los empleados actuales. En tal sentido, ha iniciado sus operaciones con casi la totalidad del personal existente en la empresa. Adicionalmente, la empresa ha notificado su interés en contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de los residentes en el área, incluyendo en sus planes de corto plazo el inicio de negociaciones con la empresa telefónica para llevar el servicio a la población.

9. Evaluación Retrospectiva.

Estimamos que el proceso fue exitoso, si tomamos en consideración que el plazo transcurrido desde el inicio de la venta de los términos de referencia de la fase I hasta el acto de cierre fue apenas de unos cuatro meses y una semana. El cronograma planteado al inicio de la puesta a disposición del público de los términos de referencia de la fase I hasta la adjudicación se cumplió prácticamente sin modificaciones. Los mínimos establecidos por la Comisión fueron satisfechos en su totalidad, logrando superar estos requerimientos en US\$2 millones, si tenemos en

cuenta que el canon establecido tomó en consideración el valor de la materia prima así como el uso de las maquinarias y equipos, los cuales fueron valorados en RD\$4 millones¹⁰ (un equivalente de aproximadamente un cuarto de millón de dólares).

Cuadro No. 3
MINAS DE SAL Y YESO: Ganancias y Pérdidas

Antes de la Reforma		Después de la Reforma	
Año	Ganancia o pérdida* (RD\$)	Año	Ganancia o pérdida** (RD\$)
1994	153,183	2000	32,792,000
1995	-10,132,128	2001	792,000
1996	-2,692,378	2002	792,000
1997	218,698	2003	1,594,000
1998	-7,326,049	2004	1,584,000

*Incluye yeso y sal.
**Sólo yeso y asumiendo producciones mínimas hasta el año 2002 y que se duplica en el año 2003

Es importante destacar también que el Estado, como propietario de los recursos minerales para otorgar el derecho de explotarlos a particulares, sólo exige que cumplan con ciertos requisitos de solvencia técnica, moral y económica sin exigir ninguna retribución monetaria a cambio; y que, en el presente caso, con la suscripción del Contrato, además de que tiene garantizados ciertos pagos mínimos, permanece con el derecho de explotación de la concesión objeto de arrendamiento.

¹⁰ Esta valoración corresponde a la practicada por la firma española VALTECSA. Esta firma tiene como único objeto social la tasación de bienes y sociedades, asociada a la multinacional de origen británico Henry Butcher International Ltd., con oficinas en Europa, Estados Unidos y Asia, encargada de realizar la consultoría sobre tasación del valor de mercado de la empresa Minas de Sal y Yeso C.por A.

En definitiva, el Estado pasó de una situación en la cual anualmente veía crecer sus compromisos por las pérdidas operativas de la empresa, a un cambio en ese flujo por una renta positiva anual; además, los riesgos del negocio no corren a su cargo. Debemos recordar que las continuas pérdidas operativas habían llevado ya el patrimonio a cifras rojas varios años atrás.

II. PROCESO DE REFORMA DE LA MARMOLERÍA NACIONAL, C. POR A.

1. Descripción del sector y de la empresa:

Marmolería Nacional, C. por A. era propietaria del derecho de explotación de travertino y otras rocas ornamentales en las canteras de Vicente Noble, Barahona, así como de la explotación de mármol en Samaná. A finales de 1999, cuando se da inicio al proceso de reforma, sólo estaba operando la cantera de Vicente Noble, desde donde se extraía travertino y ónix, destinando toda la producción al mercado local.

La primera empresa que incursionó en el mercado del mármol en el país fue Marmolería Nacional, C por A. El monopolio de esta empresa se extendió por varios años, impidiéndose la participación privada en la exploración y explotación del mármol, pues el área de Samaná, donde se entiende existen las mayores reservas de este recurso, estuvo declarada Reserva Fiscal Minera hasta la promulgación del Decreto 13-87, del 1987; en consecuencia, no se podía tramitar concesiones mineras en dicha área. Con la liberalización de la reserva fiscal, se permitió el otorgamiento de concesiones en dicha área. No obstante, las firmas que han sido favorecidas con concesiones no han comenzado formalmente la explotación.

Por otra parte, durante el período 1960-1990 las importaciones de mármol en el país estaban prohibidas, aunque fuentes conocedoras del mercado afirman que durante la mayor parte de esos años se hacían importaciones clandestinas. A partir de 1990, con la reforma arancelaria implementada por decreto por el entonces Presidente de la República, se eliminaron las prohibiciones a las importaciones.

Paralelamente al otorgamiento de concesiones de explotación de mármol en Samaná, se otorgan concesiones para la explotación de rocas calizas, con fines ornamentales. Es así como entre 1991 y 1994 se instalaron empresas privadas dedicadas a

la extracción, corte y pulido de estas calizas. Estas calizas compiten en el mercado tanto con el mármol local como con las diferentes variedades de mármoles y granitos importados.

La empresa Marmolería Nacional C. x A., se constituyó en noviembre de 1981, con un Capital Autorizado de RD\$5 millones, dividido en cincuenta mil acciones de RD\$100.00 cada una. El capital pagado de la empresa asciende a RD\$2.5 millones. En la composición accionaria que se presenta en el cuadro No.1 puede apreciarse que CORDE, accionista mayoritario con el 99.7% de las acciones, y que los demás accionistas son empresas del mismo grupo CORDE.

ACCIONISTA	ACCIONES
CORDE	25,000 (99.7%)
Sociedad Inmobiliaria	1 (0.005%)
Industria Nacional del Vidrio, C.por A.	1 (0.005%)
Industria Nacional del Papel, C. por A.	1 (0.005%)
Fábrica Dominicana de Cementos	1 (0.005%)
Distribuidora de Sal en Grano	1 (0.005%)
Minas de Sal y Yeso, C.por A.	1 (0.005%)

Los estatutos de la Marmolería Nacional establecen que su duración es ilimitada y que sólo podrá disolverse por la pérdida de las tres cuartas partes del capital social o por Resolución de la Asamblea General de Accionistas en que estén representadas, por lo menos, las tres cuartas partes del capital social suscrito y pagado; o por cualquier otra causa prevista por la Ley.

El total de activos de Marmolería Nacional, C por A al 31 de diciembre de 1998, conforme la Auditoría Patrimonial realizada a la empresa dentro del proceso de reforma, asciende a RD\$20.8 millones. El total de activos, RD\$13.7 millones corresponden a activos corrientes, de los cuales las cuentas por co-

brar ascienden a RD\$1.4 millones, y una provisión para cuentas incobrables de RD\$1.3 millones. A esa misma fecha, el total de pasivos asciende a RD\$54.2 millones. De este total corresponde a las Cuentas por Pagar un valor de RD\$26.2 millones.

La composición del Patrimonio de los accionistas al 31 de diciembre de 1998 es como sigue: Capital en acciones RD\$2.5 millones; Reserva Legal RD\$159,741; Superávit donado RD\$740,235; Déficit acumulados RD\$36.8 millones, para un Total de Patrimonio de menos RD\$33.4 millones. Es claro que de no mediar su condición de empresa estatal, Marmolería Nacional era una empresa quebrada.

2. Diagnóstico

El cuadro No.2 revela pérdidas operativas durante todo el período 1990-1997; y a pesar de que en el año 1998 se logró una ganancia de RD\$906,597,00, las pérdidas acumuladas al 31 de

Año	Producción (M ²)	Volumen Ventas (M ²)	Valor Ventas (RD\$)	Ganancia o pérdida (RD\$)	Cantidad empleados
1990	34,527	30,209	6,899,161	786,626	310
1991	46,565	41,285	12,824,123	-646,160	289
1992	50,394	33,808	10,247,227	-3,945,069	250
1993	28,925	30,435	8,339,680	-6,299,210	217
1994	53,416	34,728	11,197,195	-5,269,021	215
1995	40,229	42,634	13,942,897	-5,691,219	238
1996	41,730	36,833	11,662,552	-10,058,263	198
1997	38,907	32,991	13,978,637	-1417,167	152
1998	53,414	52,496	17,311,725	906,597	152

Fuente: Estados Financieros de Marmolería Nacional, C x A
Departamento Estadísticas CORDE

diciembre de 1998 superaban los 36 millones de pesos, por lo que su patrimonio era negativo. Esta situación motivó, entre otras razones, que se planteara la disolución de Marmolería Nacional, C. por A.

A pesar de que la empresa fue reduciendo gradualmente su personal, a excepción del año 1995 cuando se produjo un ligero incremento con relación al año anterior, no existe una correspondencia entre nivel de producción y empleos. Las limitaciones financieras impidieron realizar las adquisiciones de nuevas maquinarias, por lo que todavía se contaba con una planta de procesamiento obsoleta y unos viejos equipos de canteras. De tal manera, los beneficios que se podían generar se consumían en permanentes y costosas reparaciones, lo que provocó que la empresa produjera sólo unos 3,000 metros cuadrados/mes, aunque su capacidad nominal de procesamiento era de unos 7,000 metros cuadrados al mes.

3. Elementos relevantes del proceso

En el caso de la reforma de Marmolería Nacional, C. por A., empresa cuyo activo de mayor valor es un derecho minero, fue de trascendental importancia la definición de la modalidad de participación privada. Existía la incertidumbre en torno a si la incorporación de un accionista privado bajo la modalidad de propiedad accionaria en la empresa concertaría gran interés e incentivaría una suficiente afluencia de interesados, en un escenario en el cual los aportes mínimos a ser exigidos a un socio podrían ser demasiado altos. Por esto lo que la modalidad de capitalización, en este caso particular, no parecía ser tan evidente como en otros de los procesos conducidos por la Comisión.

Por todo lo anterior y actuando de conformidad con la Ley No. 141-97, la Comisión se abocó a la realización de diferentes estudios técnicos sobre la empresa y el sector. Esos estudios establecieron los diferentes elementos a favor y en contra de la adopción de la modalidad de capitalización u otras de las mo-

dalidades de reforma establecidas en la Ley General de Reforma de la Empresa Pública (Ley No. 141-97).

Los principales activos de valor de Marmolería Nacional, C. por A. son los derechos de explotación de las concesiones Vicente Noble y Talanquera. En términos económicos es imposible establecer el valor real de la empresa si se considera a) que el valor económico de un derecho minero está determinado por la cuantía de los beneficios que se puedan obtener por la explotación de sus reservas minerales, y b) que en esta empresa los estudios realizados¹ sobre las reservas existentes sólo han cuantificado unas áreas de explotación, no la totalidad de los recursos mineros, cuyo derecho de explotación es de su propiedad.

En adición a las concesiones de Vicente Noble y Talanquera, la empresa posee derechos de exploración en la concesión La Naviza y ha formalizado solicitudes de concesión en otras áreas. Sin embargo, ninguna de estas áreas han sido investigadas; por eso, al no disponerse de una cuantificación de reservas, no son susceptibles de valoración en términos económicos. Por tal razón, atendiendo recomendaciones técnicas no fueron incluidas dentro de la licitación que realizó la Comisión. En cambio, se decidió incluidas dentro del tratamiento a ser aplicado a los activos en el proceso de liquidación de la empresa.

Atendiendo a recomendación de asesores del proceso, se excluyó de la aplicación de la modalidad arrendamiento el terreno sobre el cual está construida la planta de corte y pulido en Santo Domingo, por lo que el Comité de Liquidación de la empresa decidirá el tratamiento a dar a este activo.

La imposibilidad de determinar el valor real de la empresa², unido a la obsolescencia de la maquinaria y equipos, y a la

1 El estudio de evaluación que sirvió de base para la reforma fue el denominado "Proyecto G: DEPOSITOS DE ROCAS ORNAMENTALES DE SAMANA Y VICENTE NOBLE, realizado dentro del Programa de Desarrollo Geológico-Minero-SYSMIN-de la Convención Lomé IV.

2 La Ley 141-97 obliga a realizar de una tasación del valor de mercado de la empresa. El resultado de esta tasación se aplica para establecer el límite mínimo que se estaría dispuesto a aceptar para cualquier propuesta en el esquema de capitalización.

inversión requerida para operar eficientemente esta empresa, reducen considerablemente la posibilidad de que un socio acceda a la capitalización de un negocio de alto riesgo como éste. Debido a estas razones la aplicación de la modalidad capitalización a la reforma de esta empresa se veía con pocas posibilidades de resultar en un proceso exitoso.

En este sentido, considerando que la Ley General de Reforma de la Empresa Pública establece que en caso de que la modalidad denominada capitalización resulte inapropiada y/o restrictiva, el Poder Ejecutivo está autorizado a orientar el proceso a través de las modalidades siguientes: a) Concesiones (Consortios, administración o gerencia, arrendamiento, licencia y acuerdos concesionales), b) Transferencia de acciones y/o activos y c) Venta de activos. La Comisión, con base en los estudios especializados que fueron contratados³ decidió proponer al Poder Ejecutivo la modalidad del arrendamiento.

Esta decisión de la Comisión fue asumida en vista de que el arrendamiento permite que el Estado deje de tener la responsabilidad de inversiones para el desarrollo del negocio y, en un negocio de alto riesgo, sus ingresos están garantizados. Además, y quizás uno de los elementos más importantes en este caso, es que el Estado, representado por CORDE, no pierde sus derechos de propiedad de las reservas existentes y cualquier error o subestimación de las reservas puede corregirse con la renta variable, mediante el canon de arrendamiento. En este sentido, recordemos que no se tenía certeza de las reservas reales y que era imposible plantearse una cuantificación más precisa de las mismas.

Otra alternativa que la ley contempla es la venta de los activos. Sin embargo, esta modalidad requiere, por una parte, la aprobación del Congreso Nacional para que la misma pueda

³ La firma AURENSA, consultora española de ingeniería de recursos naturales con especial dedicación a los recursos mineros, tuvo a su cargo el desarrollo de todo el trabajo para definir cual sería finalmente la estrategia de reforma a ser propuesta al Poder Ejecutivo para su aplicación al caso de Marmolería Nacional, C. por A.

hacerse efectiva. En adición, está el hecho, no menos importante, de que en este caso efectivamente también ocurriría una transferencia de propiedad; de tal manera, de nuevo surge el problema de imposibilidad de una cuantificación real del valor de las reservas mineras. Consecuentemente, la Comisión desestimó la alternativa de la venta de los activos.

El Poder Ejecutivo, luego de escuchar y considerar los argumentos presentados por la Comisión, emitió el Decreto 532-99 de fecha 10 de diciembre de 1999, autorizando la reforma de Marmolería Nacional, C. por A. a través de la modalidad de arrendamiento, mediante el pago de un canon por metro cúbico para el arrendamiento de los derechos de explotación de las reservas de mármol de las concesiones Vicente Noble y Talanquera la utilización de los otros activos asociados a dichas concesiones.

Es oportuno señalar que en el marco del proceso de reforma se realizaron las contrataciones de la auditoría patrimonial y la tasación del valor de mercado que ordena la Ley 141-97. También otras consultorías necesarias para adoptar una adecuada definición de la estrategia de incorporación privada, que concluyó con la modalidad de arrendamiento, como se expuso anteriormente. En este orden, se contrató una consultoría para asesoramiento de mercado (el equivalente de un banco de inversión) y una consultoría para efectuar una auditoría ambiental de la empresa.

4. Descripción de la estrategia de reforma

En párrafos anteriores se expuso que el proceso de reforma de Marmolería Nacional, C. por A. fue efectuado bajo la modalidad del arrendamiento de las concesiones de explotación de Vicente Noble y Talanquera y sus activos relacionados. En razón de que el Contrato de Arrendamiento se suscribiría entre el Adjudicatario y el Estado, al ser Marmolería Nacional, C. por A. titular de las concesiones objeto de arrendamiento, se planteaba la necesidad de traspasar estas concesiones al Esta-

do. Esta situación convertiría al Estado en un concesionario minero, lo cual es contrario a la Constitución dominicana y a la propia ley minera, que establecen que el Estado es el dueño de los recursos mineros y que mediante el otorgamiento de concesiones permite que los particulares puedan explorarlos o explotarlos. Lo anterior evidencia que el Estado no puede ser concesionario, por lo que se requirió definir a cual entidad estatal serían traspasados estos derechos. Esa entidad estatal sería la que, en representación del Estado, suscribiría el Contrato de Arrendamiento. Por tanto, debido a que la Ley No. 141-97 no contempla la desaparición de CORDE se traspasaron las concesiones a esta corporación, la cual suscribió el referido Contrato en calidad de Arrendador.

Luego, se procedió a la liquidación de la empresa (en proceso hasta el momento), considerando que una vez efectuado el traspaso de las concesiones, principal activo de Marmolería Nacional, C. por A, no se justifica su existencia. Además se consideró que esta empresa tiene un patrimonio negativo que supera varias veces su capital social, -como se expuso en un apartado anterior- y por ser sus accionistas, además de CORDE, empresas y entidades pertenecientes a dicha corporación, desaparecidas o llamadas a desaparecer como consecuencia del proceso de reforma de las empresas públicas, y de conformidad con la legislación comercial vigente, para la conformación de una compañía por acciones se exige un mínimo de siete accionistas, por lo que el único accionista que quedaría sería CORDE.

Asimismo, el proceso implicó la determinación de la forma de retribución que sería requerida para el Estado y las obligaciones que serían exigibles al inversionista. En ese orden, un elemento central para la Comisión resultaba ser el compromiso mínimo -en términos de magnitud de las operaciones- que debía asumir el inversionista, de manera de garantizar una real explotación del área, con la consecuente generación de empleos para la zona y de divisas para el país y dentro del concepto de desarrollo sostenible. Por tanto, se establecieron cláusulas contractuales que obligan a un mínimo desempeño para proteger los intereses del Estado.

Tomando en consideración los planteamientos indicados, la estrategia de reforma contempló la incorporación en el Contrato de Arrendamiento de ciertas metas cuantitativas. Con la reforma de la empresa, el adjudicatario del Contrato de Arrendamiento se compromete a lo siguiente:

- (i) a obtener una producción mínima de 3,000 mts³ útiles por año;
- (ii) a realizar inversiones con una cuantía no inferior a US\$2 millones durante el primer quinquenio;
- (iii) a generar no menos de 50 puestos de trabajo para el tercer año;
- (iv) a exportar un mínimo del 10% del valor de la producción a partir del tercer año;
- (v) a mantener agentes a comisión, por lo menos en tres (3) países, a partir del tercer año;
- (vi) a dedicar 500 horas anuales, como mínimo, a la formación técnica del equipo humano;
- (vii) al mantenimiento adecuado de las vías de acceso a carreteras; y,
- (viii) a asumir el compromiso de evitar y/o disminuir en origen las perturbaciones y contaminaciones que puedan derivarse de los trabajos de investigación, puesta en marcha y desarrollo del proyecto minero e industrial y aplicar las medidas oportunas para corregir los efectos negativos que no puedan ser evitados mediante medidas preventivas.

El contrato fue suscrito por un plazo de veinticinco (25) años contados a partir de la fecha de la firma. Se establece que puede ser prorrogado por mutuo acuerdo y que la prórroga convenida puede ser de por lo menos cinco (5) años, negociando las partes las nuevas condiciones en las cuales será autorizada dicha prórroga. CORDE, en su calidad de Arrendador, estará a cargo de su seguimiento y control.

De otro lado, se establece como elemento de competencia para la licitación la prima ofertada por suscribir el contrato de

do. Esta situación convertiría al Estado en un concesionario minero, lo cual es contrario a la Constitución dominicana y a la propia ley minera, que establecen que el Estado es el dueño de los recursos mineros y que mediante el otorgamiento de concesiones permite que los particulares puedan explorarlos o explotarlos. Lo anterior evidencia que el Estado no puede ser concesionario, por lo que se requirió definir a cual entidad estatal serían traspasados estos derechos. Esa entidad estatal sería la que, en representación del Estado, suscribiría el Contrato de Arrendamiento. Por tanto, debido a que la Ley No. 141-97 no contempla la desaparición de CORDE se traspasaron las concesiones a esta corporación, la cual suscribió el referido Contrato en calidad de Arrendador.

Luego, se procedió a la liquidación de la empresa (en proceso hasta el momento), considerando que una vez efectuado el traspaso de las concesiones, principal activo de Marmolería Nacional, C. por A, no se justifica su existencia. Además se consideró que esta empresa tiene un patrimonio negativo que supera varias veces su capital social, -como se expuso en un apartado anterior- y por ser sus accionistas, además de CORDE, empresas y entidades pertenecientes a dicha corporación, desaparecidas o llamadas a desaparecer como consecuencia del proceso de reforma de las empresas públicas, y de conformidad con la legislación comercial vigente, para la conformación de una compañía por acciones se exige un mínimo de siete accionistas, por lo que el único accionista que quedaría sería CORDE.

Asimismo, el proceso implicó la determinación de la forma de retribución que sería requerida para el Estado y las obligaciones que serían exigibles al inversionista. En ese orden, un elemento central para la Comisión resultaba ser el compromiso mínimo -en términos de magnitud de las operaciones- que debía asumir el inversionista, de manera de garantizar una real explotación del área, con la consecuente generación de empleos para la zona y de divisas para el país y dentro del concepto de desarrollo sostenible. Por tanto, se establecieron cláusulas contractuales que obligan a un mínimo desempeño para proteger los intereses del Estado.

Tomando en consideración los planteamientos indicados, la estrategia de reforma contempló la incorporación en el Contrato de Arrendamiento de ciertas metas cuantitativas. Con la reforma de la empresa, el adjudicatario del Contrato de Arrendamiento se compromete a lo siguiente:

- (i) a obtener una producción mínima de 3,000 mts³ útiles por año;
- (ii) a realizar inversiones con una cuantía no inferior a US\$2millones durante el primer quinquenio;
- (iii) a generar no menos de 50 puestos de trabajo para el tercer año;
- (iv) a exportar un mínimo del 10% del valor de la producción a partir del tercer año;
- (v) a mantener agentes a comisión, por lo menos en tres (3) países, a partir del tercer año;
- (vi) a dedicar 500 horas anuales, como mínimo, a la formación técnica del equipo humano;
- (vii) al mantenimiento adecuado de las vías de acceso a carreteras; y,
- (viii) a asumir el compromiso de evitar y/o disminuir en origen las perturbaciones y contaminaciones que puedan derivarse de los trabajos de investigación, puesta en marcha y desarrollo del proyecto minero e industrial y aplicar las medidas oportunas para corregir los efectos negativos que no puedan ser evitados mediante medidas preventivas.

El contrato fue suscrito por un plazo de veinticinco (25) años contados a partir de la fecha de la firma. Se establece que puede ser prorrogado por mutuo acuerdo y que la prórroga convenida puede ser de por lo menos cinco (5) años, negociando las partes las nuevas condiciones en las cuales será autorizada dicha prórroga. CORDE, en su calidad de Arrendador, estará a cargo de su seguimiento y control.

De otro lado, se establece como elemento de competencia para la licitación la prima ofertada por suscribir el contrato de

arrendamiento, ya que como sección se verá en la siguiente el canon de arrendamiento fue establecido de manera previa en el contrato de arrendamiento que formaba parte de los documentos cuya forma final habían sido definidos con carácter previo a la presentación de propuestas económicas en la Fase II de la licitación.

5. Descripción del proceso

Fase I: Precalificación. La venta de los términos de referencia correspondientes a esta fase se inició el 30 de diciembre de 1999. La firma Proassets notificó, por diferentes medios, a cientos de compañías nacionales y extranjeras sobre el proceso de reforma de Marmolería Nacional, C por A. Diversas empresas contactadas manifestaron su disposición a participar en la licitación, pero sólo 11 firmas, en su mayoría locales, retiraron los términos de referencia.

Los términos de referencia de esta fase I contemplaban ciertos requerimientos mínimos para la pre-calificación de los proponentes. Entre estos podemos mencionar: *i)* la necesidad de demostrar que cuenta con por lo menos cinco (5) años de experiencia como operador o que es una empresa vinculada a un operador que cumple con este requisito; *ii)* presentar una síntesis del plan industrial propuesto, comprometiéndolo su ejecución bajo carta de intención; *iii)* cuenta con referencias favorables de un banco con una calificación para créditos a largo plazo no menor a BBB y con un patrimonio neto consolidado de por lo menos el monto de US\$1 millón de dólares.

El día 10 de febrero del 2000 se efectuó el acto de recepción de credenciales de las firmas interesadas en ser precalificadas para participar en la adjudicación del contrato de arrendamiento. A dicho acto sólo se presentaron dos firmas locales, resultando ambas firmas precalificadas.

Fase II: Adjudicación. El día 6 de abril del 2000 se celebró el acto de recepción de ofertas económicas, para adjudicar el referido contrato. A este acto sólo se presentó una de las firmas

precalificadas, resultando, en consecuencia adjudicataria de la licitación al ofertar una prima por adjudicación, ya que la renta fija anual y el canon de arrendamiento fueron preestablecidos en el Contrato de Arrendamiento. La empresa adjudicataria ofertó la suma de US\$405,694.00 por concepto de prima para suscribir el Contrato de Arrendamiento.

El proceso de cierre podría decirse que fue relativamente sencillo, sin complicaciones laborales que ocasionaran las demoras ocurridas en otros procesos. Esto permitió que en el presente caso la firma del contrato se efectuase el 3 de mayo del 2000, esto es, menos de un mes después de la apertura de propuestas económicas.

El objeto del Contrato es el arrendamiento de las concesiones de explotación de mármol denominadas "Vicente Noble", en la provincia de Barahona y "Talanquera" en Samaná, así como de la maquinaria, equipos e instalaciones relacionados a la operación minera ubicados en las áreas de las concesiones y en la planta de procesamiento; el Estado dominicano recibirá como contrapartida la prima por suscripción del contrato y una renta anual que tiene dos componentes, un pago fijo y un pago variable con el nivel de producción.

El adjudicatario se compromete y obliga a pagar a El Arrendador, por concepto de renta fija anual el importe de veintitrés mil ciento sesenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$23,160.00) o su equivalente en pesos dominicanos a la tasa oficial establecida por el Banco Central de la República Dominicana al momento de efectuarse el pago, en el entendido de que la base de determinación o revisión de dicha renta será siempre la moneda de los Estados Unidos de América. Dicha renta será actualizada anualmente en cada aniversario de la fecha de la firma.

En adición al pago correspondiente a la renta fija anual, el adjudicatario se compromete y obliga a pagar anualmente a El Arrendador la cantidad de siete dólares con setenta y dos centavos de dólares de los Estados Unidos de América (US\$7.72) por cada metro cúbico (m³) útil adicional a los 3,000 metros cúbicos (m³) útiles fijados como producción mínima exigida.

6. Aspectos laborales

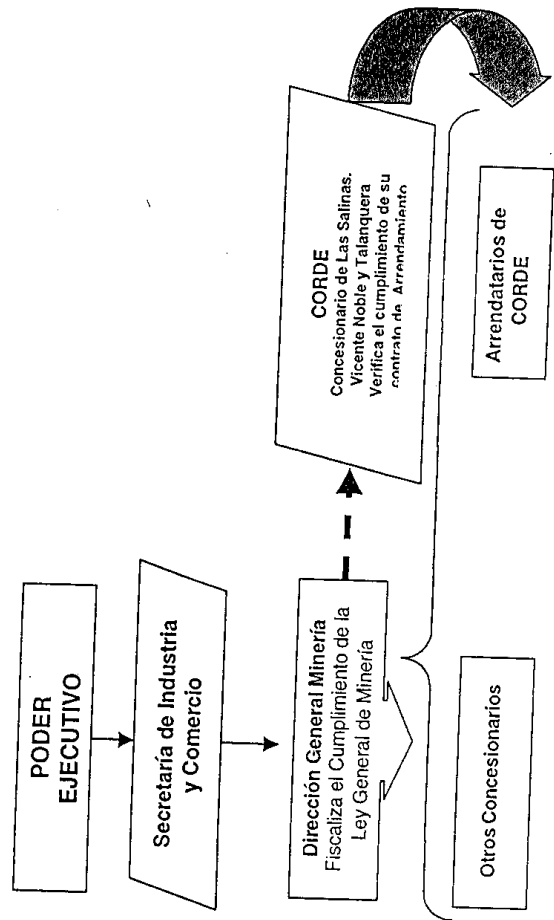
Al momento del cierre del proceso sólo existían alrededor de 170 personas empleadas, las cuales recibieron sus prestaciones laborales conforme a la legislación vigente y las pensiones, a favor de aquellos que calificaban para ello, en proceso de tramitación. Es oportuno señalar que estudios realizados revelan que una producción como la mínima establecida contractualmente se logra con unos 50 empleados, por lo que el personal existente superaba las necesidades reales para desarrollar una operación eficiente. En consecuencia, la reforma implica necesariamente una reducción de personal, por lo menos en el corto plazo. Sin embargo, el inicio de las operaciones en la concesión de Samaná, inactiva por largos años, será de gran significación en la generación de empleos directos e indirectos, ya que desde hace muchos años ni Marmolería Nacional, C. por A. ni otras empresas titulares de concesiones de explotación han realizado operaciones en la zona.

De igual modo, la empresa -que ya inició la promoción del travertino y portoro en mercados internacionales- tiene en perspectiva superar la producción mínima requerida, lo que implica necesariamente incrementar el volumen de producción, con el consecuente incremento de personal.

El pago de las prestaciones laborales a unos 170 empleados de la empresa ascendió a RD\$5,491,955.43, los cuales fueron cubiertos con recursos provenientes del pago realizado por concepto de prima de suscripción de Contrato.

7. Marco Regulatorio y Contractual.

El marco regulatorio sectorial no ha sido modificado con fines de la reforma de las empresas estatales del sector. La Dirección General de Minería continúa siendo el órgano del Estado a cargo de fiscalizar las actividades mineras en el país y de otorgar las concesiones de explotación. CORDE, por su parte, en su calidad de concesionario, ha otorgado en arrendamiento su concesión; en tal sentido en su contrato de arrendamiento ha establecido cláusulas específicas respecto a metas de pro-



ducción y retribuciones que le deben ser canceladas. por tanto, las arrendatarias resultantes del proceso de reforma deben someterse a la fiscalización de la Dirección General de Minería en todo aspecto relacionado con la actividad extractiva y a la fiscalización de Corde en todo aspecto relacionado con el cumplimiento de su contrato de arrendamiento. Desde el punto de vista del Estado, el concesionario continúa siendo CORDE, aunque esta tenga suscrito un contrato de arrendamiento suscrito sobre la concesión.

8. Resultados del proceso.

Como se explicó anteriormente, la adjudicación se realizó sobre la base de la mayor prima ofertada por adjudicación del Contrato, ya que la renta fija anual y el canon de arrendamiento fijo fueron preestablecidos en el Contrato de Arrendamiento. El Adjudicatario de la licitación resultó la firma MARMOTECH, S. A., empresa con más de 10 años de experiencia en el sector de las rocas dimensionadas y que podría decirse es la más sólida compañía nacional en esta área la cual ofertó la suma de US\$405,694.00. Ofertó concepto de prima para suscribir el Contrato de Arrendamiento.

MARMOTECH, S. A. ha asumido el compromiso mínimo de crear 50 puestos de trabajos y ha notificado su intención de recontractar un gran porcentaje de los empleados actuales, especialmente los operadores de canteras y los del taller de artesanía de la planta de procesamiento.

9. Evaluación Retrospectiva

Estimamos que el proceso fue exitoso, si tomamos en consideración que el plazo transcurrido desde el inicio de la venta de los términos de referencia de la fase I hasta el acto de cierre fue apenas de unos cuatro meses, ya que el cronograma planteado al inicio de la puesta a disposición del público de los términos de referencia de la fase I hasta la adjudicación, se cumplió

prácticamente sin modificaciones. Los mínimos establecidos por la Comisión fueron satisfechos en su totalidad, logrando superar estos requerimientos en US\$405,694.00, suma muy aceptable si tenemos en cuenta que el canon establecido ha tomado en consideración el valor de la materia prima así como el uso de las maquinarias y equipos, los cuales fueron valorados por la firma VALTECSA⁴, en julio de 1999, en RD\$4,253,900 (equivalente a aproximadamente un cuarto de millón de dólares).

Es importante destacar que el Estado, como propietario de los recursos minerales, para otorgar el derecho a particulares sólo exige que cumplan con ciertos requisitos de solvencia técnica, moral y económica sin exigir ninguna retribución monetaria a cambio. Así mismo, con la suscripción del Contrato, además de que el Estado tiene garantizados unos pagos mínimos, a través de CORDE, permanece con el derecho de explotación de las concesiones objeto de arrendamiento.

Cuadro No. 3
MARMOLERIA NACIONAL, C. POR A.:
Ganancias y Pérdidas

Antes de la Reforma		Después de la Reforma	
Año	Ganancia o pérdida* (RD\$)	Año	Ganancia o pérdida* (RD\$)
1994	-5,269,021	2000	6,861,664
1995	-5,691,219	2001	370,560
1996	-10,058,263	2002	370,560
1997	-1417,167	2003	741,120
1998	906,597	2004	741,120

* Se asumen producciones mínimas hasta el año 2002 y que se duplica en el año 2003

⁴ Firma española VALTECSA encargada de realizar la tasación del valor de mercado de la empresa Marmolería Nacional, C. por A., tiene como único objeto social la tasación de bienes y sociedades. Está asociada a la multinacional de origen británico Henry Butcher Internacional Ltd., con oficinas en Europa, Estados Unidos y Asia.

Lo antes expuesto demuestra una clara reversión en los resultados operativos del negocio, pues de una situación de pérdidas constantes, con excepción del año 1998, el flujo esperado será siempre positivo, sin el Estado asumir los riesgos del negocio. Hay que recordar que las continuas pérdidas operativas provocaron cifras rojas en el patrimonio por varios años atrás, motivando la liquidación de la empresa.

PARTE 3

CORDE: Empresas en Proceso de Reforma

I. COMPAÑÍA DOMINICANA DE AVIACIÓN, C. POR A. (C.D.A.)

1. Descripción del sector y de la empresa.

En términos generales, podemos decir que la aviación comercial es una industria de servicio que hace uso intensivo de capital y de mano de obra, presenta altos niveles de flujos de caja y bajos márgenes de utilidad. Es un sector cuyo producto se puede considerar perecible y se caracteriza por una alta estacionalidad en la demanda.

Dada la importancia fundamental que tiene el turismo para la economía dominicana, a la cual aportó en 1999 el 20% del Producto Bruto Interno, el país requiere mantener un mercado de aviación civil competitivo, apoyado, a largo plazo, por acuerdos de cielos abiertos. Sin embargo, la industria de la aviación local no está en posición de competir eficazmente con líneas aéreas extranjeras. A esto se añade el hecho de que la República Dominicana se encuentra en Categoría III, de acuerdo a los estándares de Federal Aviation Association¹ (FAA).

2. Diagnóstico.

La Compañía Dominicana de Aviación (CDA) es la Línea Bandera Nacional designada de la República Dominicana. Como tal, tiene el derecho de primera opción para operar las

¹ El hecho de encontrarse el país en categoría III, dentro de la clasificación de la FAA, obliga a cualquier operador aéreo a operar utilizando naves con registro de otros países para ingresar a los Estados Unidos. Esta situación aumenta los costos de operación, reduciendo la rentabilidad de la empresa.

rutas internacionales. La Compañía Dominicana de Aviación, C. por A., se constituyó en el año 1944 como una sociedad de lícito comercio, con el objeto de dedicarse a la explotación de transporte aéreo en general. Inició sus operaciones con vuelos locales en el año 1944 y amplió las mismas al ámbito internacional mediante la incorporación de rutas hacia EEUU.

AÑOS CDA	Asientos Disponibles por CDA	Pasajeros Transportados CDA	% de ocupación de asientos
1986	858,917	630,820	73.4
1987	453,915	269,245	59.3
1988	481,446	409,027	85.0
1989	559,273	455,538	81.5
1990	424,928	294,886	69.4
1991	354,516	267,167	75.4
1992	605,883	348,665	57.5
1993	515,174	304,665	59.1
1994	417,790	264,441	63.3

Fuente: Junta de Aeronáutica Civil. Estadísticas de la empresa

La falta de modernización, una agresiva competencia y el aumento de las exigencias internacionales para el tráfico de pasajeros, sumado a las deficiencias de carácter administrativo y gerencial, disminuyeron la capacidad de la empresa de adecuarse a los requerimientos modernos de la aviación civil, reduciendo su participación en el mercado. Finalmente, un deficiente servicio, presiones financieras generadas por la falta de recursos, así como un elevado costo de producción provocaron la paralización de las operaciones de la empresa en el año 1994.

Al momento de su cierre, la empresa contaba con 264 empleados luego de ir disminuyendo su número año tras año conforme las pérdidas operativas se venían sucediendo, mostrando un esfuerzo, aunque no suficiente, para procurar contrarrestar la fuerte presión de la crisis en la cual se encontraba sumida.

La asesoría estratégica definió como prioritaria la satisfacción del mercado dominicano en los Estados Unidos y la demanda del turismo extranjero, seguido por el interés del Estado de conseguir rentabilidad en la operación.

CDA está constituida como una empresa de lícito comercio con un capital suscrito y pagado es de RD\$22,995,100.00. La totalidad de sus acciones pertenecen a la Corporación de Empresas Estatales (CORDE) y a sus empresas afiliadas. Estatutariamente, está dirigida por la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración y el administrador General.

La Compañía Dominicana de Aviación, al momento de su salida del mercado había disminuido sus ingresos por ventas a prácticamente la mitad, al pasar de RD\$679 millones y RD\$682 millones en los años 1992 y 1993, respectivamente, a RD\$369.9 millones en 1994. Pero a lo anterior se adicionan los altos costos operativos de la empresa, los cuales le generaron pérdidas operacionales que promediaron los RD\$72 millones desde 1990 hasta su fecha de cierre (Cuadro 2).

AÑOS	Empleados /año CDA	Ingresos / Ventas CDA	Resultados oper. (RD\$)
1986	1,104	189,857,676	(22,264,377)
1987	723	114,210,766	(55,354,016)
1988	794	223,036,758	8,995,658
1989	793	316,833,479	18,235,926
1990	764	292,209,969	(69,164,201)
1991	730	458,784,250	(80,686,661)
1992	636	679,346,277	(60,534,268)
1993	609	682,150,918	(81,470,322)
1994	264	369,973,330	(69,728,261)

Fuente: Estadística de la empresa

Asimismo, la empresa presentaba una situación financiera que la convertía en una institución insolvente. El monto de los pasivos totales contraídos por la empresa ascendían a la suma de RD\$1,804 millones (alrededor de US\$110 millones). Entre los mismos se encontraban pasivos con instituciones financieras y empresas proveedoras de bienes y servicios locales y extranjeras, así como deudas importantes con instituciones federales de los Estados Unidos. Este considerable monto de pasivos contrastaba con el hecho de que los activos totales de la empresa sólo ascendían a la suma de RD\$148 millones (alrededor de US\$9.25 millones); y entre esos activos, a pesar de ser una línea aérea, no se contabilizaba ni un sólo aeroplano.

Las serias deficiencias administrativas y los elevados niveles de endeudamiento, obligaban a la realización de una profunda reforma empresarial para aprovechar el valor comercial de sus activos intangibles. En este sentido, el primer paso para viabilizar la transacción de la CDA consistía en una efectiva

Cuadro No. 3
Situación patrimonial:

Balance	
Efectivo en caja y banco	130,702,387.00
Cuentas por cobrar	4,972,679.00
Material gastable	2,302,500.00
Propiedades y equipos	10,059,180.00
Total Activo	148,036,746.00
Resumen de pasivos	
Banco de Reservas	25,664,612.00
Estado Dominicano	786,588,607.00
Laborales	27,710,442.00
Proveedores	746,167,511.00
Bancarias y Financieras	120,453,840.00
Interlineas	64,801,538.00
Personales	19,587,675.00
Deuda de tráfico aéreo	12,770,303.00
Total	1,803,744,528.00

renegociación de los pasivos contraídos por la empresa. El segundo consistía en estructurar un esquema de negocios que permitiera plantear la reapertura de la empresa bajo nuevos esquemas gerenciales y de negocio.

En este sentido, una importante ponderación se le debía otorgar al hecho de que al encontrarse la República Dominicana en Categoría III, el número de interesados en la transacción se reducía a aquellos con posibilidades reales de volar a los Estados Unidos en sus aeronaves y con tripulaciones propias (o sea, aerolíneas con matrículas de países categoría I).

3. Objetivos de la reforma para el sector.

La Compañía Dominicana de Aviación, C. por A., fue sometida al proceso de reforma contemplado en la Ley 141-97 en el entendido de que la República Dominicana debía contar con alternativas aéreas adicionales a las que existen en la actualidad, con el fin de incrementar la competencia y por ende mejorar el servicio a los usuarios.

Por tales motivos, se seleccionó la capitalización como esquema de incorporación de capital y administración privada en la línea aérea del Estado. En este sentido, la estrategia de reforma estaba basada en la atracción de un inversionista estratégico, con conocimientos del negocio aéreo, que pudiera garantizar, con una visión de largo plazo, un relanzamiento exitoso de esta empresa del estado. A estos fines fue elegida la modalidad de capitalización, en el entendido de que en un negocio tan intensivo en el uso del capital como el aéreo es necesario el capital de trabajo que provee el esquema de capitalización, para un inicio de operaciones con razonables garantías de éxito.

Por otro lado, uno de los objetivos principales, y quizás también uno de los atractivos de la transacción, lo constituye la posibilidad de brindar a la importante comunidad dominicana que reside en la costa este de los Estados Unidos una alternativa aérea más cercana a su idiosincrasia nacional. Por tanto,

entre sus logros, esta Dominicana de Aviación capitalizada debía satisfacer las expectativas del importante mercado dominicano en el exterior.

4. Elementos relevantes de la estrategia

La capitalización de Dominicana de Aviación, a simple vista, y sin entrar en mayores consideraciones, presentaba un cúmulo apreciable de dificultades:

- (i) Cualquier empresa que obtuviera el derecho a asociarse con el Estado tendría como competidora a una empresa norteamericana que prácticamente controla el mercado local.
- (ii) Las presiones de sectores económicos importantes para que se implementara una mayor apertura del mercado aéreo dominicano a los fines de lograr un incremento de vuelos al país.
- (iii) La considerable cantidad de pasivos que tendrían que ser renegociados para hacer viable la transacción.
- (iv) La empresa prácticamente sólo contaba con sus derechos de rutas, ya que no disponía de ninguna aeronave ni de infraestructura de negocios que pudieran atraer interesados.
- (v) La imposibilidad de volar a los cielos norteamericanos con aviones y tripulación de matrícula dominicana, hasta tanto el país saliera de la Categoría III.

En este contexto, se estableció como condición indispensable la renegociación de los pasivos existentes. Principalmente la renegociación de los pasivos con empresas norteamericanas para permitir el acceso de la empresa a ese mercado, con naves propias. CORDE logró acuerdos para reducir el valor facial de las deudas, de alrededor de US\$70 millones a cerca de US\$12 millones.

De igual manera, como una medida de proteger el renacimiento de Dominicana de Aviación, y a los fines de disminuir las desventajas comerciales anteriormente descritas, la Junta de Aeronáutica Civil le otorgó, mediante Resolución No. 281-99, una «exclusividad» de vuelos a los Estados Unidos por un período de 7 años, sin perjuicio de las rutas con permisos de explotación vigentes.

Como otra medida para agregar valor a la transacción se contemplaba la adopción de esquemas que permitieran incentivos adicionales a la participación de inversionistas. Entre estos, se consideraba la posibilidad de realizar aportes en naturaleza. Por ejemplo, el arrendamiento de aeronaves, el aporte de sistema de reservaciones, aportes de piezas de repuestos, etc. Otro incentivo consistía en la posibilidad de la empresa pagara una «Comisión por Administración».

A los fines de que Dominicana de Aviación sea considerada Línea Bandera Nacional, cualquier esquema de incorporación de capitales internacionales, debía considerar que el 51% de la participación accionaria en la empresa tiene que pertenecer a accionistas dominicanos. Esto en el contexto de la Ley 141-97², obligaba a que todo consorcio extranjero incorpore necesariamente socios locales que posean hasta el uno por ciento del capital de la empresa.

5. Descripción del Proceso de Capitalización

El proceso de capitalización de la CDA, como todos los por la Comisión, constaba de dos fases; la de precalificación y la de adjudicación. Formalmente, el proceso dio inicio con la invitación pública³ a presentar expresiones de interés en participar en la capitalización de Dominicana de Aviación.

² La Ley 141-97 establece que la capitalización debe ser realizada con un aporte del «socio estratégico» equivalente al 50% del capital accionario de la empresa.

³ Esta invitación fue publicada en el periódico dominicano Hoy, el día 15 de septiembre de 1999 y en la revista Air Transport World, el día 23 de diciembre de 1999.

Los Términos de Referencia de la fase de precalificación contenían, además de los requerimientos mínimos que obliga la Ley No. 141-97, parámetros técnicos y financieros que definían el perfil básico del socio estratégico. Entre los requerimientos que, desde el punto de vista técnico, se les exigía a los interesados estaba: i) el que fuera una línea de vuelos internacionales, regulares o charter, con por lo menos cuatro años de experiencia y un promedio anual de no menos de 100 mil pasajeros en 1996-98; ii) certificaciones de no restricción de vuelos a Estados Unidos o a la Unión Europea. De igual manera, se les requería la presentación de un plan de negocios mínimo, que debía contener las frecuencias y las rutas a ser abiertas en un determinado período de tiempo.

En el aspecto financiero se establecían parámetros mínimos que debían ser satisfechos por los interesados: i) tener un promedio de renta anual por pasajeros de no menos de US\$75 millones entre 1996-98; ii) haber efectuado compromisos de inversión de no menos de US\$30 millones entre 1996-98; y iii) tener una posición positiva en el saldo bruto de sus operaciones (beneficios antes de impuestos) entre 1996-98.

Como resultado de la invitación pública, 25 empresas adquirieron los Términos de Referencia para la licitación. En un proceso interactivo se le presentaron las oportunidades de negocios y las perspectivas de la transacción a unas 20 empresas locales y extranjeras. Los contactos y presentaciones abarcaron empresas suramericanas, centroamericanas, europeas y norteamericanas.

Cuatro empresas presentaron sus credenciales, el día 14 de marzo del 2000, de acuerdo a lo estipulado en los Términos de Referencia. La empresa venezolana ASERCA Airlines, el consorcio norteamericano Friedman Turbidity & Co. y Miami Air International, la empresa mexicana Allegro, y la empresa sueca Lauda Air.

De las mismas, sólo Aserca Airlines y Friedman Turbidity completaron las informaciones requeridas en los Términos de Referencia y fueron declaradas proponentes precalificados. Con estos dos participantes precalificados se inició la segunda fase de la licitación.

En este sentido, el 25 de mayo del 2000 les fue remitida la circular No. 10 estableciendo el precio mínimo de la transacción y los pasivos a ser asumidos por la empresa. El valor mínimo de Referencia establecido por la CREP, en atención a la valoración de mercado realizada por el consorcio LECCG/Sercitec y a la inclusión de US\$7.6 millones de pasivos, ascendía a la suma de US\$11.3 millones.

La recepción de ofertas económicas, que estaba prevista para el día 30 de mayo del 2000, fue suspendida debido a la solicitud que en ese sentido hicieran las nuevas autoridades nacionales electas. Esta decisión fue comunicada a los inversionistas en fecha 30 de marzo del mismo año.

6. Resultados del proceso.

El proceso de capitalización de CDA no ha podido ser concluido, a pesar del gran esfuerzo desplegado. Sin embargo, el trabajo realizado ha permitido obtener una serie de documentos y estudios del sector, que pueden ser útiles en un futuro para retomar la reforma de la empresa.

7. Evaluación Retrospectiva.

Una evaluación retrospectiva a un proceso inconcluso no parecería generar mucha utilidad. Sin embargo, la experiencia que se puede extraer del proceso de capitalización de Dominicana de Aviación es que a pesar de lo difícil que pueda ser una transacción, siempre hay posibilidades de agregar valor y disminuir los escollos que crean incertidumbres a los fines de generar algún tipo de interés en la comunidad inversionista.

En el caso de Dominicana de Aviación, al menos una empresa con fuerte presencia en el mercado norteamericano se encontraba firmemente interesada en participar presentando una propuesta económica. Por ello, no se falta a la verdad si afirmamos que las posibilidades de concluir con éxito en esta transacción se mantenían altas, hasta el momento de su suspensión.

Históricamente el mercado aéreo no se ha caracterizado por una alta concurrencia en las transacciones, ese ha sido el caso en las privatizaciones argentina, boliviana, peruana, ecuatoriana, etc.; por lo cual, se puede afirmar que el caso dominicano se encuentra entre los precedentes internacionales del mercado.

II. INDUSTRIA NACIONAL DEL PAPEL, C. POR A. (INDUSPAPEL)

1. Descripción del sector y de la empresa.

En la República Dominicana, el mercado de papel, cartón y productos conexos tiene diferentes vertientes. Los actores que interactúan en el mercado son tanto productores como consumidores. Los productores de papel y cartón se convierten en consumidores cuando recolectan el cartón con la finalidad de reusarlo, destinándolos tanto a materia prima como a exportación.

Para abastecer parte de su demanda, la República Dominicana importa papel y cartón desde los Estados Unidos y desde el Canadá. Cabe destacar el crecimiento experimentado en las importaciones de estos bienes en la medida que la Industria Nacional del Papel, C. x A. (INDUSPAPEL) fue reduciendo su nivel de producción. Actualmente las importaciones de papel y cartón están gravadas con un arancel del 15% sobre el valor FOB del producto. Las importaciones de papel para periódicos, revistas y similares están exentas de impuestos.

La Industria Nacional del Papel, C. por A. fue constituida como una sociedad de lícito comercio en el año 1958, con la finalidad de dedicarse a la fabricación de papel del denominado de traza. Inició sus operaciones fabriles en el año 1961, luego de su traspaso a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), en cumplimiento de la Ley 289.

Los estatutos de la sociedad la consignan como una organización vertical, con la administración de los negocios a cargo del Consejo de Administración.

El capital accionario autorizado de la sociedad alcanza los cinco millones de pesos con 00/100 (RD\$5,000,000.00). El capital suscrito y pagado es de cuatro millones quinientos veintisiete mil seiscientos cincuenta pesos (RD\$4,527,650.00), divididos en acciones de valor diferenciados. De éstas, 117 acciones tienen

valor de RD\$500.00 cada una y las 175,726 acciones restantes tienen valor de RD\$25.00 cada una. El 93.89% del capital accionario pertenece a CORDE, a sus empresas afiliadas y al Estado dominicano; el restante 6.11% pertenece al sector privado.

El incremento de la competencia, la disminución de la calidad del producto -originada, entre otros factores, en el inadecuado manejo de la materia prima-, junto a la falta de planificación estratégica originaron una disminución en los niveles de ventas a menos de un 50% entre 1994 y 1995. Esto generó unas pérdidas operacionales de RD\$53,458,673 para 1996, las cuales superaban en un 1,000% el capital accionario de la empresa.

En el orden técnico, INDUSPAPEL está en capacidad de producir hasta 17 variedades diferentes de cartón con la máquina MP-III, lo que la hace única en la República Dominicana.

La materia prima originalmente utilizada la empresa era la celulosa al sulfito, pero tenía también la capacidad para reciclar materia prima a partir de una mezcla mejorada de celulosa con desechos en buenas condiciones.

La Industria Nacional del Papel, C. x A. cuenta con tres máquinas principales para la producción de papel y cartón. La máquina MP-I produce papel de hasta 80 Grs/mt² y tiene una capacidad real de producción de 14.2 TM de papel por día. La máquina MP-II está en capacidad de producir papel y cartón de hasta 125 Grs/mt² con una capacidad real de producción de 11.1 TM/día. La máquina MP-III fue instalada en el año

Año	Resultado (RD\$)
1988	6,877,385
1989	9,722,304
1990	5,299,529
1991	5,605,150
1992	(17,769,816)
1993	(22,953,088)
1994	(48,151,054)
1995	(60,467,511)
1996	(53,458,673)

Fuente: Dirección de operaciones de CORDE/ Estadísticas de la empresa.

1978; puede producir papel y cartón desde 125 hasta 500 Grs/mt² y tiene una capacidad real de producción de 65 TM/día.

Tipo de Producto	Capacidad Real
MP-I Papel de hasta 80 Grs/mt ²	14.2 TM/día
MP-II Papel y cartón de hasta 125 Grs/mt ²	11.1 TM/día
MP-III Cartón desde 125 Grs/mt ² hasta 500 grs/mts ²	65 TM/día

2. Diagnóstico.

Las estadísticas de producción, ventas, situación financiera y la nómina de personal, evidencian la necesidad de profundas reformas empresariales que permitan una explotación eficiente de la empresa. En este sentido, junto a la inyección de capitales se requiere la incorporación de *know-how* y capacidad gerencial.

En función de capacidad nominal conjunta de la empresa y en consideración de los parámetros internacionales -que establecen como requerimientos de mano de obra: 39 personas por cada 100 TM diarias de producto- se puede concluir que la utilización histórica de mano de obra nos muestra en INDUSPAPEL una empresa manejada con criterios alejados de las más sanas políticas empresariales.

En términos generales, la empresa experimentó de manera evidente las deficiencias típicas del manejo empresarial estatal, lo que se refleja en una alarmante situación financiera y en la imposibilidad de ejecutar una política de desarrollo empresa-

rial. Esta situación favorece la decisión de atraer capital y administración privados hacia su gestión.

Por las razones precedentes, se seleccionó la modalidad de la capitalización para la reforma de la Industria Nacional del Papel, C. por A.

3. Objetivos de la reforma para el sector.

El objetivo principal de este proceso es atraer inversiones de capital que permitan relanzar esta industria nacional productora de papel, mediante una apropiada rehabilitación de la fábrica que incorpore efectivas medidas medioambientales.

En este sentido, la reapertura de INDUSPAPEL bajo un esquema de administración eficiente implicará la posibilidad de contar con, al menos, un fabricante local de papel y cartón, para eliminar la dependencia de importaciones en su totalidad y generar dinamismo en la deprimida zona de Villa Altigracia donde está instalada la empresa.

4. Elementos claves del proceso.

El proceso de reforma al que fue sometida la empresa implicó la definición del perfil básico del socio estratégico del Estado dominicano en la capitalización de INDUSPAPEL. En este sentido, se analizaron las características mínimas que debía reunir el inversionista privado que se encargaría de desarrollar nuevamente la industria del papel.

Cuadro No. 3
INDUSPAPEL: Estadísticas de Producción.

Año	Producción (TM)
1988	17,131
1989	21,460
1990	15,749
1991	17,775
1992	11,475
1993	8,089
1994	7,177
1995	7,726
1996	4,847

Fuente: Estadísticas de la empresa

Sin embargo, se requiere tomar en cuenta que desde su constitución, INDUSPAPEL se convirtió en el soporte de la economía del municipio de Villa Altigracia; por tal razón, su cierre ha devenido en un descenso de la calidad de vida de los habitantes de esa comunidad.

Por otra parte, el proceso de reforma de esta empresa ha presentado inconvenientes, generados en las dudas razonables de los interesados sobre la posibilidad de rehabilitación de las maquinarias y equipos de la fábrica. Estas dudas fueron motivadas por el estado de deterioro de la maquinaria, los equipos y, en general, la infraestructura de la empresa¹. Con el fin de tener una idea más precisa de las posibilidades de rehabilitación de la fábrica, se contrataron los servicios de dos técnicos internacionales. El informe técnico señaló la posibilidad de rehabilitar algunos de los equipos pero para ello se debían adquirir partes cuyo costo era significativo. Otros de los equipos (lo más antiguos) tenían muy poca posibilidad de rehabilitación.

Tomando en consideración los resultados del informe técnico, se estableció que el valor mínimo de referencia debería considerar únicamente los activos tangibles, tal cual fue recomendado por la tasación realizada por la firma consultora. Este valor, que incluía terrenos, edificaciones y maquinarias ascendía a RD\$118,667,300.

En el esquema previsto para la reforma de INDUSPAPEL no habían sido incluidos los activos que no estaban relaciona-

En el esquema previsto para la reforma de INDUSPAPEL no habían sido incluidos los activos que no estaban relaciona-

¹ Cuando INDUSPAPEL dejó de operar, no se tomaron las provisiones necesarias para la preservación de la fábrica, se dejaron residuos y materiales en proceso que a la postre provocaron un mayor deterioro.

dos con la actividad de la empresa. Por esta razón fueron excluidos entre otros activos, el estadio de softball y el club de los empleados. Estos activos fueron posteriormente donados al patronato de desarrollo de la comunidad.

5. Descripción del proceso.

Similar a los demás procesos implementados por la Comisión, la capitalización de INDUSPAPEL, consta de dos fases: Precalificación y Adjudicación, ambas definidas en los Términos de Referencias que sirvieron de base al proceso. Estos Términos de Referencia se pusieron a la venta el 9 de agosto de 1999, mediante anuncios en la prensa local e internacional. Se reiteró el anuncio el 10 de enero del 2000 en el diario estadounidense Wall Street Journal. Estos términos contenían las bases de la licitación, los requisitos mínimos establecidos por la Ley 141-97 y los parámetros técnicos y financieros que debían ser cumplidos por los inversionistas.

Entre los requisitos técnicos que se le exigían a los interesados estaban:

- i) producción de al menos doscientas mil (200,000.00) toneladas métricas de papel y/o productos derivados durante el último año de operación,
- ii) capacidad instalada de procesamiento de al menos cien (100) Tm/día de papel y/o productos derivados,
- iii) Una experiencia no menor a tres (3) años en la administración o gestión de empresas del área de producción de papel y sus derivados,
- iv) Una experiencia no menor de cinco (5) años en la administración o gestión de empresas del área afín al sector.

En el orden financiero los interesados debían presentar:

- i) referencias de un banco con una calificación para créditos a largo plazo no menor a BBB, según Standard & Poors o similares; y

- ii) contar con un patrimonio neto de al menos tres millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3,000,000.00), o
- iii) tener un nivel de ventas anuales de al menos cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 5,000,000.00).

A pesar de la ardua labor de mercadeo y de los contactos preliminares realizados por los asesores financieros, sólo cuatro empresas adquirieron los Términos de Referencias. De las mismas, dos presentaron credenciales el día 5 de abril del 2000. Las firmas Grupo Empresarial Dominicano, C. por A. y WHL Import Export, GMBL, quedaron precalificadas condicionalmente al no completar la documentación adicional que les fue requerida en el tiempo habilitado para ello; por tal razón, esta licitación fue declarada desierta en fecha 24 de abril del 2000.

Como consecuencia de esta situación la Comisión tuvo que evaluar la estrategia de reforma aplicada a la empresa y definir un nuevo un nuevo esfuerzo promocional. La Comisión, luego de realizar ajustes en los términos de referencia, inició una nueva licitación mediante publicación de prensa realizada en el periódico Listín Diario, en fecha 27 de abril del 2000.

Los nuevos términos de referencia presentaban cambios en relación a los requerimientos financieros y comerciales exigidos a los interesados. Específicamente, se redujo el requerimiento patrimonial de los US\$3 millones iniciales a US\$1 millón. De igual manera, el requerimiento mínimo de nivel de ventas anual fue reducido de US\$5 millones a US\$2 millones.

6. Resultados del proceso.

El cronograma de la nueva licitación iniciada en abril del 2000 tenía programada la presentación de credenciales el día 1ro. de junio del año 2000 y la adjudicación el día 27 de junio del mismo año. Esta licitación fue suspendida debido a la solicitud que en ese sentido hicieran las nuevas autoridades electas,

siendo notificada a los interesados en fecha 30 de mayo del 2000, mediante la circular No.2.

En este proceso habían sido elaboradas las primeras versiones de los contratos básicos y los estatutos que regirían las operaciones de la nueva sociedad. Las labores preparatorias para la capitalización de induspapel están concluidas en su totalidad, por lo que, a menos que las condiciones de mercado no cambien significativamente, el proceso puede concluir en un razonable período de tiempo.

La capitalización de INDUSPAPEL es un proceso bien conocido por el mercado debido al tiempo que ha tomado llevar a cabo su ejecución. En tal sentido, si se generan condiciones apropiadas para que haya buena concurrencia, la capitalización, en virtud de los esfuerzos desplegados durante más de diez meses, deberá resultar exitosa.

7. Evaluación Retrospectiva.

A pesar de la reducida participación en la licitación declarada desierta, la misma sirvió para realizar nuevos contactos e incorporar a la transacción elementos más objetivos relativos a los potenciales interesados. Por este motivo, luego del anuncio del inicio formal del nuevo proceso de licitación, recibimos reacciones favorables de nuevos interesados. Hasta el momento de la suspensión de la licitación, a solicitud de las nuevas autoridades electas, se había recibido manifestación de interés real de alrededor de 10 interesados, lo que permite cierto optimismo para la capitalización de INDUSPAPEL.

III. PINTURAS DOMINICANAS, C. POR A. (PIDOCA)

Documento del Proceso de Reforma

1. Descripción del sector y de la empresa.

El Sector

La participación de la industria de pinturas en la economía dominicana experimenta un gran crecimiento acorde con el auge de la construcción y con el crecimiento del ingreso per capita de la población. El producto bruto generado por el sector el año 1998 ascendió a más de 1,200 millones, según un estudio del sector publicado en la prensa nacional en fecha 14 de junio de 1999¹.

El sector presenta una estacionalidad marcada: el 40% de la producción es vendida en los últimos meses del año. El consumo de pinturas, en términos generales, ronda los 10 millones de galones al año, con una proyección de crecimiento por el orden de un 23%. Esta demanda está concentrada en cinco o seis colores y las cartas por fabricantes oscilan entre 30 y 35 colores, de los cuales el más usado es el blanco con 50% de las ventas.

En el país existen alrededor de 14 marcas locales, entre las que se incluyen PIDOCA y cuatro importadas. De estas empresas, dos concentran prácticamente el 90% de la demanda. Aún cuando no existen barreras a la importación de pinturas, la producción local por sus precios más bajos limita la importación masiva. El promedio del arancel para la importación de pinturas es de 12.5%, igual que para los demás artículos para la construcción.

¹ Sección «El Dinero» periódico «Listín Diario» de 14 de junio de 1999.

Las pinturas están excluidas de la lista de excepciones para la firma del tratado de libre comercio. Sin embargo, este sector exporta materia prima hacia Centroamérica y productos terminados hacia el Caribe, fundamentalmente a Barbados, San Martín, Martinica, San Kitts, Puerto Rico, Anguila, Surinam y Guyana.

La Empresa

La sociedad Pinturas Dominicanas, C. por A. fue constituida en abril de 1953, con el objeto de dedicarse a la producción de pinturas acrílicas, de emulsión y sus derivados. Pasó a propiedad de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) en el año 1961 con la promulgación de la Ley No. 289.

El capital accionario de la sociedad alcanza los RD\$5.5 millones, expresado en cincuenta y cinco mil acciones nominales o comunes de cien pesos cada una. El 86.20% del capital accionario de PIDOCA pertenece a CORDE y el 13.80% al sector privado. La administración de la empresa, igual que de las

Cuadro No. 1
PIDOCA: Estadísticas de Producción.

Año	Producción de pintura (Gls)	Producción de envases (Unidades)
1987	984,536	2,146,535
1988	688,314	1,241,212
1989	839,269	1,802,829
1990	330,691	922,519
1991	436,578	775,431
1992	259,806	735,544
1993	223,146	325,241
1994	65,434	288,785
1995	112,434	247,264

Fuente: Estadísticas de la empresa

demás empresas del grupo CORDE, ha estado supeditada a la influencia del Poder Ejecutivo ejercida a través de la Corporación de Empresas Estatales.

2. Diagnóstico

En el orden técnico, la línea de producción de la empresa incluía: pinturas acrílicas, emulsión, pinturas de agua, de mantenimiento, pintex, super especial en aceites para piscinas y vehículos, barniz para maderas, pinturas de serigrafía PIDO-R-TOX, Thinner disolvente, trementina, aguarrás, anticorrosivo, esmalte para muebles de metal y persianas. También está en capacidad de producir envases metálicos de diferentes tipos.

La capacidad instalada de la fábrica era para una producción diaria de 9,000 galones de pinturas y de 8,000 latas para envase. Durante sus cuarenta y cinco años de existencia la empresa ha registrado diferentes niveles efectivos de producción. Durante sus diez últimos años de operación la empresa registró sus mejores niveles de producción. En particular du-

Cuadro No. 2
PIDOCA: Nivel de Empleo

Año	Empleados/año
1990	306
1991	313
1992	290
1993	339
1994	345
1995	149
1996	87

Fuente: Estadísticas internas

rante los años 1987-1989 alcanzó niveles de producción jamás antes registrados. Sin embargo, en el año 1990 se inició un periodo de deterioro de su producción que se fue acelerando hasta que finalmente en 1995 alcanzaba únicamente el 11.5% de su nivel máximo histórico alcanzado el año 1987.

PIDOCA tuvo que ir ajustando su nivel de empleo en la medida en que su producción iba en franco descenso. En 1990 la empresa tenía 306 empleados y en 1996 operaba con sólo 87 trabajadores; aún así, sin embargo, las finanzas de la empresa no habían logrado equilibrarse.

La crisis de PIDOCA emergió de varios factores que tarde o temprano acaban siendo explicados por el carácter estatal de la empresa y sus consecuentes administraciones, orientadas por motivaciones ajenas a la eficiencia empresarial y la obtención de utilidades.

Año	Producción PIDOCA	Producción Nacional TM	Participación PIDOCA
1992	1429	16,329	0.088
1993	1,227	16,659	0.074
1994	360	18,888	0.019
1995	618	18,751	0.033

Fuente: Boletín trimestral Banco central de la R.D./
Estadísticas internas

La participación de la empresa en el mercado ha ido en deterioro, en la medida en que las empresas de la competencia fueron asumiendo estrategias de posicionamiento de mercado agresivas. PIDOCA en este escenario no ha podido reaccionar empresarialmente para preservar su mercado; consecuentemente ha tenido que experimentar reducciones cada vez mayores. En 1995 su mercado era apenas del orden del 3.3%, luego de disfrutar de una participación de más del 10% del mercado en sus mejores épocas.

Este proceso de deterioro, como es natural, se ha visto reflejado en un fuerte debilitamiento de las finanzas de la empresa. PIDOCA ha enfrentado pérdidas operacionales anuales que promediaron un valor superior al capital suscrito y pagado de la sociedad. Esto provocó la paralización de las actividades productivas de la empresa en el año 1996.

3. La Estrategia de Reforma

En virtud del mandato de la Ley No. 141-97, las empresas propiedad de CORDE debían de ser reformadas mediante una

de las modalidades contempladas en ese texto legal. Para el efecto se realizaron trabajos preparatorios y evaluaciones de la situación de PIDOCA, fruto de los cuales se estableció que la capitalización era la modalidad más adecuada para reformar esta empresa.

En función de las evaluaciones sobre la situación técnico financiero de PIDOCA y como se ha mostrado en las estadísticas precedentes, sin la mediación de una profunda reforma de la empresa y la incorporación de capitales para inversión, la empresa no habría podido reiniciar sus operaciones en el corto plazo, lo cual unido a que actualmente se encuentra fuera de actividad, habría devenido necesariamente en su quiebra definitiva.

La capitalización permitirá a la empresa afrontar la rehabilitación de la planta y los recursos financieros necesarios para operar eficientemente, con una administración privada orientada al logro de beneficios, eliminando así las distorsiones propias de la administración estatal.

Por otra parte, desde un punto de vista de eficiencia en el desenvolvimiento del mercado, la presencia de una empresa renovada y con capitales de libre disponibilidad implicará un factor de competencia deseable en un mercado, en la actualidad, altamente concentrado.

4. Descripción del Proceso

Los términos de referencia emitidos para el proceso de capitalización de PIDOCA comprendían dos fases: La fase I de Pre-calificación y la fase II de Selección del «socio estratégico».

En la primera fase los interesados debían presentar sus credenciales, los cuales para estar habilitados como proponentes pre-calificados debían demostrar que cumplían determinadas condiciones para ser socio del Estado y en adición debían demostrar su capacidad como administrador eficiente. En consecuencia, debían demostrar que:

- (i) en el orden técnico, reunían las siguientes condiciones:
 - a) capacidad de producción de un millón de galones de pintura por año; o,
 - b) capacidad de producción de cinco mil galones diarios de pintura; o,
 - c) experiencia en la administración o gestión de empresas del área de producción de productos afines; o,
 - d) cinco años en administración de empresas del área afín al sector.
- (ii) En lo relativo a sus antecedentes financieros se requería que presentaran:
 - a) referencias bancarias favorables de un banco que posea una calificación no menor a BBB según el ranking publicado por Standard and Poors, o de otras calificaciones equivalentes;
 - b) documentos que avalen que cuenta con un patrimonio neto de al menos un millón quinientos mil dólares; o,
 - c) documentación que avale que el promedio de sus ventas anuales era superior a los tres millones de dólares.

Cinco empresas locales e internacionales adquirieron los Términos de Referencia; de las cuales sólo dos presentaron credenciales en la fecha indicada para fines de ser pre-calificadas.

Las evaluaciones realizadas a la documentación presentada arrojaron como resultado que la empresa Pisos y Techados Torginol, C. por A. reunía las condiciones para ser pre-calificada. Por su parte, Pinturas Flamuko, Inc., que había sido pre-calificada condicionalmente, debía presentar ciertas subsanaciones a sus credenciales. Esta empresa no completó la documentación mínima requerida en el tiempo estipulado, por lo que no pudo ser pre-calificada en forma definitiva para presentar una propuesta económica.

Como resultado de la pre-calificación, una sola empresa quedó habilitada para la fase II de selección del «socio estratégico». Esta empresa consideró que el valor mínimo de referencia establecido por la Firma Díaz Hatton & Asoc./ IMPROVAL de US\$5,275,000.00, era excesivamente alto, en consecuencia, debido a que la licitación estaba condicionada a que dicho precio fuera al menos igualado, la Comisión tuvo que declarar desierta la licitación en fecha 4 de mayo del 2000.

La nueva licitación iniciada al momento de declarar desierta la primera licitación contemplaba la presentación de credenciales en fecha 25 de mayo del 2000 y la presentación de la oferta económica en fecha 20 de junio del año 2000. Esta licitación fue suspendida debido a la solicitud que en ese sentido hicieron las nuevas autoridades electas; la decisión fue notificada a los interesados en fecha 30 de mayo del 2000, mediante la circular No.3.

5. Resultados del proceso.

Antes de iniciar la licitación de la empresa se realizaron labores preparatorias, algunas internamente y otras mediante la contratación de consultorías externas, a través de procedimientos competitivos abiertos, según lo estipulado en el Art. 9 de la Ley No. 141-97. Estas labores fueron concluidas y servirán de base para iniciar una nueva licitación.

Las labores de promoción y mercadeo del proceso realizado servirán de igual manera para cuando el proceso sea relanzado, ya sea proveyendo información sobre los potenciales interesados como para orientar los esfuerzos hacia nuevos mercados.

6. Evaluación Retrospectiva.

La experiencia que podemos extraer del proceso de reforma de Pinturas Dominicanas, C. por A., es que a pesar de que la primera licitación hubo de ser declarada desierta, las señales

del mercado evidenciaban que luego de los ajustes a los términos de referencia era posible realizar un proceso de capitalización exitoso. Esto, obviamente, para una empresa que se encuentra fuera de operaciones resulta ser un elemento positivo.

En otro orden, el proceso de reforma al que se está sometiendo esta empresa implicará beneficios tanto directos como indirectos a los habitantes de la zona donde la misma está ubicada; además de que la reapertura de la planta generará nuevos empleos.

Este proceso confirmó también que el mercado en definitiva es el que decide los precios reales de las empresas. El caso de PIDOCA mostró la existencia de una brecha entre el precio establecido mediante la tasación de valor de mercado que fue practicada por una firma consultora y la valoración del negocio que había sido establecida por los inversionistas.

IV. COMPAÑÍA DE SEGUROS SAN RAFAEL, C. POR A.

1. Descripción del sector y de la empresa:

Análisis del sector seguros

El sector de seguros y las compañías aseguradoras operan bajo regulaciones específicas. A partir del año 1954 este sector pasó a ser supervisado por la Superintendencia de Bancos, a través de su departamento de seguros. Luego, en 1969, se creó la Superintendencia de Seguros como entidad encargada de la regulación en el sector seguros.

Las compañías del sector obtuvieron en el año 1998 ingresos por conceptos de venta de primas por RD\$3,880 millones, reflejando un crecimiento respecto al año anterior del 16.10% y un crecimiento promedio del 12.75% durante el quinquenio.

En relación a la población, los seguros agregados reflejan un crecimiento medio anual de la prima per cápita de 9.90%, al pasar de RD\$317.50 para el año 1994 a RD\$474.62 para el año 1998, evidenciando un cambio en la percepción de la ciudadanía en relación a este tipo de servicio. En este renglón el país ocupa el décimo lugar en prima per cápita dolarizada, entre 19 países de América Latina.

Las primas cobradas en 1997 alcanzaron el 1.55% del Producto Interno Bruto, porcentaje inferior al promedio latinoamericano de 1.63%.

Durante el período 1997-1998 operaban 43 compañías aseguradoras, las cuales registraron ingresos por concepto de ventas de primas de RD\$3,342 millones en 1997 y de RD\$3,880 millones en 1998. Cuatro compañías concentraron más del 60% del mercado, el resto estaba distribuido entre las 39 compañías restantes. Las cuatro compañías que concentran el mercado forman parte de grupos financieros o consorcios de empresas ligadas al sector financiero, lo que podría explicar la importancia de fusionar actividades financieras a la de venta de seguros. En general, todas las aseguradoras de tamaño medio presentan

en su estructura alguna ligazón, al menos coyuntural, con instituciones financieras.

Análisis de la empresa en particular

La Compañía de Seguros San Rafael fue fundada el 16 de septiembre de 1932 como una sociedad comercial, de acuerdo a las leyes dominicanas, con el objeto de dedicarse a la venta de todo tipo de seguros y fianzas en general. En virtud de la Ley No. 289 pasó a formar parte del grupo de empresas de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE).

El capital autorizado de la sociedad es de RD\$20 millones y el suscrito y pagado es de RD\$4.6 millones; de los cuales CORDE y sus empresas poseen el 94.63%.

A pesar de que los ingresos por venta de primas de seguros experimentaron un gran crecimiento en la década de los años 1980; en cambio, en la década de los años 1990 registraron una tendencia a la baja, dando lugar a resultados operacionales decrecientes y a una reducción de su participación en los ingresos por prima, llegando incluso a registrar pérdidas operacionales en el año 1992.

AÑOS Empleados	Ingresos / Ventas	Resultados Operativos (RD\$)
1986	-	49,897,929
1987	-	59,265,423
1988	-	72,653,004
1989	253	107,427,888
1990	271	129,949,559
1991	289	183,168,878
1992	389	242,120,475
1993	320	261,604,937
1994	318	106,849,436
1995	289	159,302,904

A pesar de que en el año 1998 la participación de las ventas de la empresa dentro de las ventas totales del sector experimentaron una ligera mejoría, las estadísticas del quinquenio 1994-1998 evidencian un significativo descenso de la participación de la Compañía de Seguros San Rafael en la actividad del sector. Esto demuestra la necesidad de atraer nuevos segmentos del mercado que le permita seguir existiendo.

Los resultados operativos de la sociedad acusan un decrecimiento en relación a las ventas; la tendencia decreciente podría significar, en el mediano plazo, la desaparición de la compañía, a menos que sus operaciones sean reorientadas.

2. Objetivos de la reforma para el sector.

Motivada en la tendencia que a nivel nacional se había estado registrando en todo el sector, la Compañía de Seguros San Rafael procuró solidificar su posición mediante la búsqueda de nuevos segmentos de mercado.

En este orden, ya antes de la aprobación de la Ley No.141-97 la Compañía de Seguros San Rafael había realizado estudios tendientes a fusionarse con alguna institución financiera, lo que le aseguraría un mercado cautivo adicional.

AÑO	TOTAL PRIMA DEL SECTOR	PRIMA DE LA EMPRESA	%
1994	2,369,183,414	106,849,436	4.51
1995	2,599,168,659	95,615,000	3.68
1996	2,996,911,092	63,720,000	2.13
1997	3,342,047,173	84,025,000	2.52
1998	3,879,979,260	142,212,000	3.66

3. Estrategia.

El Banco de Reservas de la República Dominicana, a pesar de su carácter estatal, opera como banco comercial y está obligada al cumplimiento de las mismas reglas establecidas para los bancos comerciales privados. En consecuencia, para mantener su competitividad en el mercado requiere ampliar su oferta de servicios al ámbito de los seguros. Hasta ahora el Banco de Reservas de la República Dominicana se había mantenido marginado de la tendencia generalizada registrada en el sector financiero de incursionar en el sector de los seguros, limitando su atractivo y servicios frente a otras entidades bancarias privadas.

Por su parte, la Compañía de Seguros San Rafael, igual que el Banco de Reservas, opera en un mercado en el que compete bajo reglas de igualdad con el sector privado. En consecuencia, su fusión con una entidad bancaria le permitiría ofrecer un servicio con mayor seguridad y atractivo.

La Ley No. 141-97 establece la necesidad de reformar las empresas del grupo CORDE, entre las que se encuentra la Compañía de Seguros San Rafael, para promover su eficiencia. Por tanto la fusión de ambas entidades, en vista de las consideraciones ya expuestas, se muestra como una respuesta al objetivo de dicha Ley, ya que traería sinergias importantes para ambas empresas.

Por otra parte, el enorme endeudamiento de la Compañía de Seguros San Rafael y en general, de las empresas pertenecientes al Grupo CORDE con el Banco de Reservas de la República Dominicana, generó la necesidad de plantear una solución integral que consistiría en transferir las acciones de la Compañía de Seguros San Rafael al Banco de Reservas, como una forma de saldar estas acreencias. Esto permitiría también aclarar la situación de pasivos de las otras empresas del Grupo CORDE sujetas a la reforma. En este contexto, CORDE, la Compañía de Seguros San Rafael y la Comisión adelantaron gestiones con el Banco de Reservas para iniciar la operación.

4. Resultados

CORDE terminó el proceso de valoración de la compañía como «empresa en marcha» mediante la contratación de una empresa especializada que realizaría esta tarea. Con los resultados de la consultoría se propuso al Banco de Reservas la transacción indicada.

El papel de la Comisión en este proceso ha sido de facilitador y viabilizador de las negociaciones. Hasta el momento la transacción no ha podido ser concluida y las negociaciones entre las partes continúan.

5. Evaluación

A manera de evaluación de los trabajos realizados podemos concluir que:

- a) La Compañía de Seguros San Rafael requiere ser sometida a un proceso de transformación que le permita mejorar su posición en el mercado.
- b) Una eventual fusión entre la Compañía de Seguros San Rafael y el Banco de Reservas permitiría que la empresa aseguradora mejore su posición de mercado, a la vez que viabilizaría una solución integral al problema de deudas entre CORDE y dicha entidad financiera. La transacción se vislumbra también atractiva para el banco, porque actualmente no tiene presencia en el mercado de los seguros y porque mejoraría su cartera.

6. Estado Actual

Actualmente el Banco de Reservas se encuentra en el proceso de revisión y confirmación del valor de tasación de la empresa propuesto por CORDE, en base al trabajo de avalúo realizado por la firma internacional Price Waterhouse/Fernández Pellerano.

V. SOCIEDAD INMOBILIARIA, C. POR A.

1. Descripción del sector y de la empresa

Las empresas dedicadas a operaciones inmobiliarias en la República Dominicana, realizan actividades de captación de recursos del público, habiéndose convertido, de manera informal, en entidades financieras. Esta situación motivó a las autoridades monetarias a regular las operaciones de las sociedades inmobiliarias permitiéndoles captar recursos del público, previo el otorgamiento de un permiso especial de operaciones. El otorgamiento de este tipo de permiso fue suspendido mediante resolución de la Junta Monetaria, a raíz de la implementación de las normas prudenciales establecidas en el anteproyecto del Código Monetario.

Años	Empleados / año	Ingresos / Ventas / año	Resultados Oper. (RDS)
1988		1,395,409	636,259
1989		1,178,973	380,234
1990	22	1,637,820	600,648
1991	28	2,466,202	672,471
1992	28	2,207,398	(83,141)
1993	28	1,770,227	(471,893)
1994	30	2,233,827	(767,883)
1995	31	3,238,161	164,687
1996	27	4,699,886	787,347
1997	19	2,956,411	32,989
1998	15	9,292,208	4,865,639

Fuente: Estadísticas de la empresa

En este sentido, el negocio inmobiliario presenta dos tipos de empresas. Unas, las que pueden realizar captaciones, operando bajo las regulaciones financieras y, a la vez, realizar operaciones inmobiliarias. Otras, que sólo pueden efectuar actividades inmobiliarias al amparo del Código de Comercio. La Sociedad Inmobiliaria, C. por A., corresponde a este segundo grupo, lo que no le permite posibilidades importantes de diversificación de sus actividades.

2. Diagnóstico

La sociedad inmobiliaria fue constituida como una empresa de lícito comercio en el año 1939 con la finalidad de dedicarse al negocio de bienes raíces, siendo la primera en su ramo. Constituida como una sociedad de capital privado, pasó a formar parte del grupo CORDE con la implementación de la Ley 289 del año 1966.

Balance	
Resumen de activos	50,840,239.23
Efectivo en caja y banco	2,565,653.45
Cuentas por cobrar	26,447,978.63
Inventarios y Gastos anticipados	265,634.33
Inversiones	1,048,572.80
Inventarios de propiedades	20,945,203.19
Otros activos	2,284.90
Activos fijos netos	441,829.07
Resumen de pasivos	19,733,984.23
Documentos y cuentas por pagar	9,067,786.68
Retenciones y acumulaciones por pagar	2,360,196.25
Créditos diferidos	8,304,020.32
Participación de los accionistas	31,106,255.00

A diferencia de las demás empresas del grupo CORDE, cuyas situaciones financieras presentan fuertes deterioros, los estados financieros de la Sociedad Inmobiliaria muestran resultados positivos en los últimos años. Mostró resultados negativos en el período 1992-1994 y beneficios operacionales en los años subsiguientes, aunque en 1997 presentó una fuerte caída. De esta forma, en el período 1988 - 1998 se tiene un resultado acumulado positivo.

La situación antes descrita presentaría mejoría si la empresa dispusiera del permiso especial para captación de recursos del público. Esto le permitiría la obtención de fondos adicionales para financiar nuevos proyectos inmobiliarios y para diversificar sus operaciones. Aún así, la situación patrimonial actual de la empresa es de estabilidad financiera.

3. Estrategia de reforma

Por su tipo de actividad y por que sus operaciones son, comparativamente con la demás empresas del grupo CORDE, de poca significación, la modalidad de reforma más adecuada a aplicarse en la sociedad Inmobiliaria, parecería ser la venta y/o transferencia de sus activos.

De seleccionarse esta modalidad por la Comisión, se requeriría la aprobación congresional, puesto que ello es una exigencia que establece el artículo 17 de la Ley No. 141-97.

4. Resultado del proceso

En la actualidad el proceso de reforma de esta empresa se encuentra en la etapa de conclusión de la auditoría patrimonial y de la tasación del valor de mercado.

La empresa está trabajando también en las labores de saneamiento de sus propiedades inmobiliarias.

PARTE 5
CORDE: Empresas con Litigios

I. FABRICA DE SACOS Y CORDELERIA, C. POR A.
(FASACO)

1. Descripción del sector y de la empresa

La demanda principal del país son los sacos elaborados de fibras naturales y de fibras sintéticas. El mercado es suplido tanto por la producción local como por la importación del producto. La demanda de sacos de sisal presenta una tendencia estacionaria que depende de la temporada de cosecha del café y del cacao, por lo que esa demanda se relaciona con la evolución del comercio internacional de estos productos.

La Fábrica de Sacos y Cordelería (FASACO), C. por A. fue creada el 23 de enero de 1943 como una sociedad por acciones, con el objetivo de fabricar y confeccionar sacos de sisal, yute y polipropileno, así como sogas y artículos de artesanía. El capital social autorizado es de RD\$15 millones, distribuido en 150,000 acciones de RD\$100 cada una. Su capital suscrito y pagado es de a RD\$10.8 millones.

Este capital accionario pertenece en su totalidad a CORDE y sus empresas, debido al traspaso de FASACO a esa Corporación, en cumplimiento de Ley No. 289 del año 1966.

Posteriormente, debido a un litigio judicial existente sobre la propiedad de los terrenos y de la propia empresa, mediante una sentencia de la Suprema Corte de Justicia del año 1970 se consignó que la propiedad de las acciones de esta sociedad pertenece a la sucesión Gadhala María. Al inicio del proceso de reforma ordenado por la Ley No. 141-97 esa sentencia no había sido ejecutada.

2. Diagnóstico

La capacidad instalada de la FASACO al momento de paralizar sus operaciones alcanzaba 450,000 sacos de polipropileno

mensual en tres turnos de trabajo, 100,000 sacos de sisal y 200,000 libras de sogá mensual en dos turnos de trabajo.

Años	Producción (Unidades)	Capacidad Utilizada %
1986	2,913,726	53.96
1987	2,928,557	54.23
1988	2,250,616	41.68
1989	517,826	9.59
1990	-	0.00
1991	31400	0.58
1992	828,164	15.34
1993	1,697,997	31.44
1994	1,367,537	25.32
1995	783,484	14.51
1996	701,509	12.99

Fuente: Estadísticas de la empresa

En los últimos años de operación de la empresa sus niveles de producción acusaron una sostenida tendencia decreciente como consecuencia de fallas técnicas y por el deterioro de su situación financiera. Sus niveles de producción descendieron hasta un 20% de su capacidad durante sus últimos meses de actividad, con costos de operación superiores a los precios de mercado de sus productos. En este contexto la empresa perdió gran parte de su mercado y se limitó a satisfacer parcialmente las necesidades de sacos de polipropileno de Molinos del Norte, C. x A. y Molinos Dominicanos, C. x A. Esta situación motivó que las operaciones productivas de la empresa cesaran en el año 1998.

FASACO tuvo niveles estables de la producción hasta el año 1988, a partir de entonces se redujeron sus niveles de producción, paralizando sus operaciones en el año 1990.

Años	Empleados / año	Ingresos / Ventas / año	Resultados Oper. (RDS)
1987	494	11,012,812	(25,321)
1988	413	14,826,373	725,311
1989	455	12,912,372	347,996
1990	406	18,529,523	2,092,092
1991	476	24,070,478	704,324
1992	486	23,431,464	(10,384,506)
1993	444	29,381,829	(7,456,479)
1994	408	22,146,982	(8,668,844)
1995	328	14,992,474	(12,965,381)
1996	281	9,597,409	(12,715,903)
1997	189	7,594,211	(7,791,793)

Fuente: Estadísticas de la empresa

En el año 1991 FASACO reinicia sus operaciones con bajos niveles de producción, manteniéndose así hasta el año 1997, cuando sus operaciones fueron nuevamente paralizadas.

La situación financiera de FASACO al momento del cierre de sus operaciones presentaba un deterioro de tal magnitud que podía definirse como irreparable. El monto de sus pasivos totales a enero del 1999 era de RD\$74.7 millones, frente a un activo fijo de RD\$ 6.4 millones. De los pasivos de la empresa los de mayor significación eran los adeudos con otras empresas pertenecientes al grupo CORDE.

3. Resultados del Proceso.

La Ley No. 141-97 dispone la reforma de las empresas del grupo CORDE, entre las que se encuentra FASACO. Sin embargo la situación jurídica en que se encuentra FASACO, a raíz de que la propiedad de sus acciones se mantiene en situación

de indefinición por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, condicionó a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública a postergar el proceso de reforma.

Cuadro No.3 FASACO: Situación patrimonial	
Balance	
Resumen de activos	23,079,990.65
Efectivo en caja y banco	588,481.31
Cuentas por cobrar	13,221,994.96
Inventarios	2,272,312.17
Mercancías en tránsito	373,969.84
Gastos anticipados	248,914.84
Otros activos	81,281.18
Activos fijos netos	6,375,794.96
Resumen de pasivos	74,745,267.87
Documentos por pagar	62,146,399.56
Retenciones por pagar	3,493,599.02
Prestamos por pagar	4,058,417.87
Participación de los accionistas	10,837,200.00

II. FABRICA NACIONAL DEL VIDRIO (FAVIDRIO)

1. Análisis de la Empresa

La Fábrica Nacional del Vidrio (FAVIDRIO), empresa productora de envases de vidrio, fue fundada el 13 de noviembre de 1953 en la provincia de San Cristóbal. En sus inicios, se instaló un pequeño horno de crisol y una prensadora manual para la producción de ceniceros, vasos, copas y adornos de cristal para uso doméstico. Posteriormente se incluyó un segundo horno, así como maquinarias formadoras que le permitieron diversificar su producción.

El crecimiento y desarrollo de la industria convirtió a esta empresa en el sostén económico de la provincia San Cristóbal y en principal suplidora para el consumo local y extranjero.

En el año 1955, con el auge de la industria licorera nacional, la fabricación de botellas de vidrio se constituyó en una nueva opción de producción que desplazó la elaboración de artículos domésticos. En 1958, la capacidad instalada de la fábrica era de 40 Ton/día. En el año 1961 la empresa diversificó su oferta mediante la fabricación de vidrios de distintos colores.

Luego de la caída de la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo, esta empresa pasó a formar parte de la Corporación de Fomento Industrial. Posteriormente, a través de la Ley No. 289 del 30 de junio de 1966, pasó a formar parte de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE).

2. Diagnóstico

FAVIDRIO se encuentra ubicada en San Cristóbal, sobre una extensión de 62,828 Mt² de terreno. Sus oficinas y áreas fabriles abarcan unos 26,167 Mt² de construcción.

La compañía tiene 4,084,334 acciones y un total de 15 accionistas, con un capital suscrito y pagado de RD\$20.4 millones y un capital autorizado de RD\$25 millones. El valor nominal por acciones es de RD\$5.00. CORDE tiene una participación porcentual de un 97.2 y los otros accionistas de un 2.8.

La Suprema Corte de Justicia, por sentencia definitiva e irrevocable del 15 de abril de 1970, ordenó la devolución de la empresa a la sucesión Gadala Maria. Al inicio de la reforma ordenada por la Ley No. 141-97, esa sentencia aún no había sido ejecutada.

En la actualidad la empresa está cerrada. Los empleados fueron liquidados con sus prestaciones laborales.

El comportamiento de los volúmenes de producción de la empresa ha sido declinante. Hasta 1992, mantuvo su producción a niveles rentables, gracias al rendimiento aceptable de sus maquinarias y equipos de producción. Pero a partir de 1993, la empresa comenzó a afrontar problemas mecánicos, falta de repuestos y fallas en el suministro de energía eléctrica que provocaron una merma creciente de la producción.

El mercado de FAVIDRIO estaba concentrado en siete clientes, lo cual hacía que la sensibilidad de su mercado ante problemas en la provisión por parte de la empresa, afectara sensiblemente su nivel de demanda. El comportamiento de sus ventas es un reflejo de cómo ha ido evolucionando la situación de la empresa. El año 1998 cuando cerró definitivamente sus

Cuadro No. 1:
FAVIDRIO: Estadísticas de Producción

AÑOS	VOLUMEN DE PRODUCCION (cajas)
1986	2,879,983
1987	2,930,717
1988	2,815,561
1989	2,210,366
1990	2,373,763
1991	2,795,417
1992	2,252,230
1993	1,928,394
1994	1,293,939
1995	1,442,720

operaciones, su producción, y obviamente sus ventas, había caído ostensiblemente, lo que hizo la situación insostenible. Su pérdidas acumuladas habían erosionado totalmente su capital de manera que para el año 1997, las pérdidas acumuladas sumaban RD\$115 millones, en tanto que su capital social pagado llegaba apenas a un 20% de las pérdidas (RD\$20.5 millones)



En el año 1998, FAVIDRIO tenía 592 empleados, de los cuales 339 eran fijos y 253 temporales.

Hoy en día, los principales consumidores de botellas en República Dominicana importan sus envases.

Estado de Beneficio y Pérdidas acumuladas

Favidrio	1993	1994	1995	1996	1997
Pérdidas acumuladas al final del período	(10,139,895)	(42,171,380)	(76,973,913)	(106,063,107)	(115,062,700)
Capital Social pagado	20,521,334	20,521,334	20,521,334	20,521,334	20,521,334
%	(49)	(206)	(375)	(517)	(560)

3. Resultados del Proceso

La Ley No. 141-97 establece la ejecución de reformas a las empresas del grupo CORDE. Sin embargo, la situación legal especial en que se encuentra FAVIDRIO, a raíz de que la propiedad de sus acciones se mantiene en situación de indefinición por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, condicionó a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública para postergar el proceso de reforma hasta tanto esta situación pueda tener una clara definición.

PARTE 5

Empresas cerradas sin vocación operativa pertenecientes a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE)

1. Estudios Preliminares

De las empresas que integran la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (Corde) existía un grupo que al momento de constituirse la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (la Comisión), ya se encontraban cerradas. Genéricamente, para fines del tratamiento interno en la Comisión, estas empresas fueron agrupadas bajo los denominativos de Grupos IV y V. Las probabilidades de que estas empresas pudieran resultar atractivas para su capitalización o arrendamiento, eran prácticamente nulas. Además, la mayoría de los bienes inmuebles de algunas de estas empresas ya habían sido declarados de utilidad pública (Grupo IV) o se encontraban arrendados a otras empresas de Corde (Grupo V).

2. Enumeración y Clasificación de las Empresas Cerradas sin Vocación Operativa de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (Corde).

GRUPO IV: Las empresas incluidas dentro de este grupo se encontraban en una situación jurídica especial, por que prácticamente la totalidad de sus propiedades inmobiliarias había sido declarada de utilidad pública. Estas empresas son las siguientes:

1. Sacos y Tejidos Dominicanos, C. por A. y/o Tejidos Antillanos, C. por A.
2. Fábrica de Aceites Vegetales Ambar, C. por A.
3. Tenería FA-2, C. por A.
4. Dominicana Industrial del Calzado, C. por A.

5. Consorcio Algodonero Dominicano, C. por A.
6. Fábrica de Clavos Enriquillo, C. por A.
7. Tecnometal, C. por A.

GRUPO V: Empresas cerradas, algunas de hecho inexistentes, o, con sus instalaciones en inmuebles pertenecientes a otras empresas de Corde. Estas empresas son:

1. Atlas Comercial, C. por A.
2. Planta de Recauchado, C. por A.
3. Fábrica de Baterías Dominicana, C. por A.
4. Chocolatera Industrial Dominicana, C. por A.
5. Caribbean Motors, C. por A.
6. Licorera La Altagracia, C. por A.
7. Refinería de Sal, C. por A.

3. Perfil de las Empresas

GRUPO IV

1. **Sacos y Tejidos Dominicanos, C. por A. y /o Tejidos Antillanos, C. por A.:** Fundada el año 1958, tenía por objeto dedicarse a la producción de sacos de algodón e hilanderías. Desde el año 1982 se dedicó a la fabricación de tejidos planos terminados de algodón 100% y a la hilandería. Durante la etapa de producción elaboró tejidos de Poplin, Indiangé, Drill, entre otros. La carencia de recursos para la adquisición de materia prima e insumos de producción, entre otros factores, provocó la paralización paulatina de sus operaciones, debiendo cerrar definitivamente en el año 1996. Desde entonces se aceleró aún más el proceso de deterioro de sus maquinarias, las cuales tenían más de 30 años de uso. Para el año 1998 sólo quedaba chatarra.

2. **Fábrica de Aceites Vegetales Ambar, C. por A.:** Fundada el año 1963, como una dependencia del Consorcio Algodonero Dominicano, C. por A., con el objeto de dedicarse al procesamiento de semillas de algodón. Posteriormente se dedicó al procesamiento y refinado de aceite crudo de maní, soya y

girasol. Sus bajos niveles de producción y la carencia de recursos para adquisición de materia prima e insumos de producción, provocaron el cierre de sus operaciones en el año 1996.

3. **Tenería FA-2, C. por A.:** Fundada el año 1959 con el propósito de dedicarse a procesar pieles de diferentes tipos para la fabricación de calzados, carteras, correas y talabartería. Sus crecientes cuentas por cobrar a la empresa Dominicana Industrial de Calzados, principal comprador de esta empresa, degeneró en una aguda crisis financiera, motivando la paralización de sus operaciones.

4. **Dominicana Industrial del Calzado, C. por A. (DOINCA):** Fundada el año 1907, siendo destruida por el ciclón San Zenón en 1930 y reiniciando sus operaciones en el 1932, con el objeto de dedicarse a la producción de calzados y botas. La falta de capital de trabajo para la adquisición de materia prima y materiales de producción, obligó a la administración a paralizar las operaciones en el año 1996.

5. **Consorcio Algodonero Dominicano, C. por A.:** Fundada el año 1957 por el empresario salvadoreño Elías Gadala María. Estatizada mediante la Ley 5816 del 15 de febrero de 1962. Esta empresa se dedicaba al cultivo y desmonte de algodón para la venta en el mercado nacional e internacional. En la década del 70 la mayoría de sus terrenos pasó al Instituto Agrario Dominicano o al Instituto Nacional del Algodón.

6. **Fábrica de Clavos Enriquillo, C. por A.:** Fundada el año 1958 con el objeto de dedicarse a la producción de clavos, grapas y alambres de púas. En el año 1991 cerró sus operaciones debido, entre otros factores, a sus persistentes pérdidas. Su maquinaria eran obsoleta y estaba prácticamente convertida en chatarra. Sus terrenos habían sido declarados de utilidad pública mediante el Decreto No. 362-82 de fecha 16 de octubre de 1982, y destinados en el año 1998 a la construcción de complejos habitacionales.

7. **Tecnometal, C. por A.:** Fundada el año 1984, con el objeto de dedicarse a la producción de piezas y partes de metal a partir del hierro, bronce, aluminio, calamina, y cualquier otro tipo de aleación. Adicionalmente, se dedicaba al mantenimien-

to y reparación de maquinarias y equipos industriales, principalmente para las empresas del grupo Corde. El inmueble donde fue instalado inicialmente, fue vendido en el año 1987, a partir de entonces continuó operando en el patio de la Fábrica de Clavos Enriqueillo, C. por A. Para entonces, la empresa operaba como un pequeño taller artesanal con herramientas sin ningún valor tales como martillos, calderos, y otros utensilios rudimentarios.

GRUPO V

1. **Atlas Comercial, Co., C.x A.:** Fundada el 30 de diciembre de 1924 con el propósito de dedicarse a la compra y venta de toda clase de vehículos y sus accesorios, así como de equipos agrícolas de fabricación norteamericana. Posteriormente, sólo funcionó como un taller de reparación de vehículos de motor, a la vez que alquilaba algunos locales de su propiedad.

2. **Planta de Recauchado, C. por A.:** Fundada el 19 de mayo de 1951. Su actividad principal era el recauchado de neumáticos en todos sus tipos utilizando los sistemas en frío y caliente, cerró sus operaciones en el año 1994, aunque ya se encontraban semi-paralizadas desde el 1991, a causa de las importaciones de neumáticos usados a más bajo costo. Sus equipos fabricados en el año 1951, al cierre de la empresa, fueron desmontados y trasladados a depósitos de Corde.

3. **Fábrica Dominicana de Baterías, C. por A.:** fundada el 1ro de abril de 1954. Se dedicaba a producir acumuladores eléctricos para vehículos de diferentes tamaños. La empresa fue paralizada en octubre del 1996. En el año 1998, sus obsoletos equipos y chatarra fueron trasladados a un depósito de Corde, ya que la fábrica estaba instalada en terrenos propiedad de la Sociedad Inmobiliaria, C. por A., la cual vendió los terrenos a una institución educativa privada.

4. **Chocolatera Industrial, C. por A.:** Fundada en junio de 1948 con capital privado. A partir del 1985 pasó a formar parte de Corde. Se dedicaba al procesamiento industrial de cacao para la producción de manteca, licor de chocolate y torta de cacao.

En el año 1972, las operaciones productivas fueron paralizadas y reanudadas en el 1982 por un corto tiempo. Esta empresa fue cerrada de forma definitiva en el año 1987.

5. **Caribbean Motors Co., C. por A.:** Sociedad comercial iniciada con capital privado. Pasó a formar parte del patrimonio de la Corporación de Fomento Industrial como aporte del Gobierno Dominicano, mediante la Ley No. 5909. En junio del 1966 fue traspasada a Corde mediante la Ley 289. Esta empresa se dedicaba a la importación y venta de vehículos, neumáticos, artículos para el hogar, implementos y maquinarias agrícolas, plantas eléctricas, bombas para regadío, equipos para movimiento de tierra y equipos médicos en general.

6. **Licorera La Altagracia, C. por A.:** fundada el 9 de Agosto de 1955, en la ciudad de San Cristóbal. Estuvo operando hasta finales de la década del 70. Desde entonces sus instalaciones pasaron a ser utilizadas por FAVIDRIO. La Licorera se dedicaba a la producción de vodka, ginebra y alcohol.

7. **Refinería de Sal, C. por A.:** Fundada en julio de 1957 por la firma Sal y Yeso Dominicanos, C. por A. Compraba sal en grano a DISSAL para procesarla y venderla como sal refinada y sal molida. La sal era comercializada en cajas, tarros, sacos y fundas plásticas. Las marcas producidas se encuentran AAA, Blanca Nieve y Popular. Cerrada el 15 de agosto de 1998.

4. Aspectos Patrimoniales.

Inmuebles

Mediante el Decreto No. 362-82, de fecha dieciséis (16) de octubre de 1982, se declararon de utilidad pública los terrenos que ocupaban las empresas Fábrica de Clavos Enriqueillo, C. por A. y Técnometal, C. por A. Mientras que por los Decretos No. 180-98 y 181-98, ambos de fecha cinco (5) de mayo de 1998 se declararon de utilidad pública los terrenos pertenecientes a las empresas Sacos y Tejidos Dominicanos, C. por A. y/o Tejidos Antillanos, C. por A.; Fábrica de Aceites Vegetales Ambar,

por A.; Tenería FA-2, C. por A.; Dominicana Industrial del Calzado, C. por A.; y Consorcio Algodonero, C. por A. Otros inmuebles de algunas de estas empresas ya habían sido previamente vendidos a la Corporación Dominicana de Electricidad para la instalación de Plantas Eléctricas y otras facilidades.

La mayoría de estas empresas tenían, al momento de la reforma, más de cinco (5) años de cerradas. Otras, de hecho, no existían. Por ejemplo, la empresa Licorera La Altagracia, C. por A., dejó de operar en los años 70 y sus instalaciones pasaron a ser utilizadas por FAVIDRIO. Otras de estas empresas eran: Caribbean Motors, C. por A.; Fábrica de Clavos Enriquillo, C. por A.; Fábrica de Baterías Dominicana, C. por A.; Planta de Recauchado, C. por A., entre otras.

Solamente algunas de estas empresas poseían bienes inmuebles propios no arrendados a otras compañías de Corde. Empresas como Tecnometal, C. por A.; Fábrica de Baterías, C. por A.; Planta de Recauchado, C. por A.; Refinería de Sal, C. por A., etc., no tenían sus instalaciones en terrenos propios, sino en inmuebles de otras empresas de Corde.

Maquinaria y Equipos

La maquinaria propiedad de este grupo de empresas, en su mayoría, era obsoleta y no servía para fines productivos. Los equipos también se encontraban en mal estado, prácticamente convertidos en chatarra.

Estado Patrimonial

De acuerdo a la auditoría patrimonial y a la tasación de valor de mercado contratadas por la Comisión para las empresas de estos grupos, su situación patrimonial era, en resumen, la que se presenta en el apéndice.

5. Aspectos Sociales y Laborales

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública encontró, al inicio de su gestión, que las empresas de los Grupos IV y V ya

tenían varios años de cerradas. Por consiguiente, no existían empleados, ya que éstos fueron desinteresados antes del cierre de las mismas o habían prescrito sus derechos.

El hecho de que la mayoría de estas empresas tuvieran más de cinco años de cerradas o fueran inexistentes de hecho, dejó por sentado de que la Comisión sólo tendría que cumplir con las formalidades legales y administrativas correspondientes para plasmar en documentos lo que ya era una realidad consumada, en algunos casos, hasta de décadas.

Sin embargo, la Comisión tomó todas las previsiones de lugar para que los posibles créditos, evidenciados en las auditorías correspondientes, de los ex-trabajadores y relacionados con estas empresas fueran debidamente satisfechos a través de Corde y de los mecanismos establecidos por la Ley No. 141-97. La Comisión hizo los arreglos de lugar con Corde y la Administración General de Bienes Nacionales para que los inmuebles ocupados por viviendas particulares fueran regularizados por esta última institución.

Por último, gran parte de los inmuebles de estas empresas, fueron declarados de utilidad pública y destinados a la construcción de proyectos habitacionales y de una Zona Franca por parte de la Corporación de Fomento Industrial.

6. Objetivos de la Reforma.

Fundamentados en estas razones de hecho y de derecho expuestas precedentemente, la Comisión recomendó al Poder Ejecutivo que el proceso de reforma de las mencionadas empresas fuera orientado a través de la modalidad de transferencia de activos prevista en el inciso «b» de la parte capital del Artículo 16 de la Ley No. 141-97, de Reforma de la Empresa Pública, con la finalidad de que:

Por un lado, los inmuebles pertenecientes a las mencionadas empresas pudieran ser negociados en dación en pago al Banco de Reservas de la República Dominicana, como forma de amortizar las deudas de estas empresas y de Corde central

con dicha institución bancaria. Y, por el otro lado, que los bienes muebles de estas empresas pudieran ser transferidos al Estado Dominicano a fin de que éste asignara los equipos que tuvieran alguna utilidad a las instituciones o asociaciones de servicio público; y que los bienes inservibles o que no pueden ser aprovechados, fueran liquidados de acuerdo al procedimiento de descargo de inventario y venta establecidos por la leyes de la República para este tipo de bienes del Estado.

7. Proceso de Reforma

La Comisión realizó estudios preliminares de las empresas pertenecientes a Corde, lo que produjo la división de dichas empresas en varios grupos, los Grupos IV y V.

La Comisión contrató mediante concurso público la auditoría patrimonial y la Tasación de Valor de Mercado para cada una de las empresas de los Grupos IV y V. Los resultados de estas consultorías fueron publicados en periódicos de amplia circulación nacional.

La Comisión escogió la modalidad de transferencia de activos como la modalidad a ser aplicada para dichas empresas, lo cual fue autorizado por el Presidente de la República mediante el Decreto No. 533-99 de fecha 10 de diciembre del año 2000 y anunciado al país en un acto público abierto y televisado, con la presencia de notarios, y que cumplió con todas las formalidades previstas en la Ley de Reforma de la Empresa Pública.

Los accionistas de las empresas celebraron las Juntas o Asambleas Extraordinarias de las empresas de los Grupos IV y V. En dichas juntas se decidió la disolución de las empresas y el nombramiento de un Comité de Liquidadores que se encargara de las tareas correspondientes a la liquidación. Este Comité mediante el Convenio de Transferencia de fecha 8 de marzo de 2000 traspasó a Corde los activos y pasivos de los Grupos IV y V. Posteriormente, se celebraron nuevas Juntas o Asambleas Extraordinarias de accionistas de dichas empresas en las cuales

se conocieron y aprobaron los informes de rendición de cuentas del Comité de Liquidadores.

En fecha 10 de abril de 2000 Corde realizó un Convenio de Transferencia con la Administración General de Bienes Nacionales, mediante el cual traspasó a esta última institución los bienes muebles y maquinarias que pertenecían a las empresas de los Grupos IV y V.

Es importante señalar que Corde tiene un proceso de negociación abierto con el Banco de Reservas de la República Dominicana a fin de que esta institución bancaria reciba en como dación en pago, para amortizar las deudas de las empresas y del propio Corde central, los inmuebles que pertenecían a los Grupos IV y V.

8. Resultados

El proceso de reforma de las empresas de los Grupos IV y V permitió determinar el estado real de estas empresas y dejar formalmente organizada su situación jurídica y patrimonial.

Como fue finalmente demostrado por los resultados de la auditoría patrimonial y de la tasación de mercado, ninguna de estas empresas ofrecía atractivo en un proceso de capitalización o arrendamiento. Por ello, la decisión de traspasar sus activos a otras entidades del Estado para darles un mejor uso alternativo o, para saldar acreencias de Corde, ha sido la más razonable bajo las circunstancias descritas en el presente documento.

Apéndice: Resumen de la Situación Patrimonial de las Empresas de los Grupos IV y V

	CLAVOS	TECNOMETAL	TEJANCA	ACEITES	TENERIA	DOINCA	ALGODONERO
ACTIVOS							
Propiedad Planta y Equipo	522,000	50,000	2,829,000	1,617,000	1,257,000	75,073,000	0
TOTAL DE ACTIVOS	522,000	50,000	2,829,000	1,617,000	1,257,000	75,073,000	0
PASIVOS							
Préstamos:							
Banco de Reservas	3,172,960	0	10,013,528	43,371,955	0	0	0
CORDE	2,322,063	0	34,597,196	421,484	0	5,119,940	10,635,137
Total Préstamos	5,495,023	0	44,610,724	43,793,439	0	5,119,940	10,635,137
Cuentas por Pagar:							
Instituciones Nacionales	210,423	194,942	6,578,699	816,482	823,641	607,471	0
Intereses por Pagar	3,156,481	182,420	22,829,353	11,787,479	2,684,070	5,143,215	0
Acumulaciones y Retenc.	2,379,698	680,848	4,722,504	3,376,875	1,190,206	1,985,757	3,741,714
Intercompañías	125,818	2,293,180	14,188,031	21,238,011	3,577,020	4,443,336	0
Proveedores Locales	176,792	79,781	1,291,735	891,821	517,160	231,640	5,084,699
Proveedores Extranjeros	0	0	0	0	0	0	0
Otras Cuentas	11,860	184,784	458,776	548,175	379,314	608,002	20,510
Total Cuentas por Pagar	6,061,052	3,595,955	50,068,899	36,638,643	9,031,431	13,019,421	8,846,853
TOTAL PASIVOS	11,556,075	3,595,955	94,679,624	82,432,082	9,031,431	18,139,361	19,481,970
ACTIVOS - PASIVOS	-11,034,075	-3,545,955	-91,850,624	-80,815,082	-7,774,431	56,933,639	-19,481,970

Nota: (1) La propiedad planta y equipo corresponde al valor de tasación de abril/99.

(2) Los pasivos fueron tomados de la Auditoría Patrimonial.

(3) Los préstamos fueron tomados del Banco de Reservas están actualizados al 29/2/2000.

(Valores en FIDC)

	RESERVAS	BATERIAS	COPIESANSA	RECARGUARD	RECOPERAN	RECOPOLERA	ESCUELA TERA
ACTIVOS							
Propiedad Planta y Equipo	13,900,447	140,674	8,989,846	1,650	486,103	22,614	9,543,682
Inversiones San Rafael	0	0	0	0	0	374,810	0
Reservas Nigua	0	0	0	0	0	10,000	0
TOTAL DE ACTIVOS	13,900,447	140,674	8,989,846	1,650	486,103	307,424	9,543,682
PASIVOS							
Préstamos:							
Banco de Reservas	0	6,662,900	0	112,280	0	0	0
CORDE	1,529,905	1,695,063	1,070,870	696,618	589,434	177,382	4,578,619
Total Préstamos	1,529,905	8,357,963	1,070,870	808,938	589,434	177,382	4,578,619
Cuentas por Pagar:							
Instituciones Nacionales	331,096	2,320,327	1,297,255	384,716	0	0	0
Intereses por Pagar	2,195,447	2,370,202	0	4,030,960	0	17,393	0
Acumulaciones y Retenc.	296,114	2,048,074	1,264,540	682,805	6,486	894,391	1,014,057
Intercompañías	179,018	9,977,975	27,327,275	3,789,147	6,486	121,455	32,391
Proveedores Locales	0	2,722,219	1,796,200	58,601	31,461	17,724	226,059
Proveedores Extranjeros	0	0	0	0	0	0	123,765
Otras Cuentas	193,799	550,664	302,326	75,926	0	3,148,034	0
Total Cuentas por Pagar	3,195,474	19,989,461	31,987,536	9,022,173	37,947	4,691,990	1,396,272
TOTAL PASIVOS	4,725,379	28,547,424	33,058,466	9,831,073	627,381	4,859,382	5,974,891
ACTIVOS - PASIVOS	9,175,068	-28,406,750	-24,068,620	-8,180,423	-241,278	-4,447,658	-3,594,771

Nota: (1) La propiedad planta y equipo corresponde al valor de tasación de abril/99.

(2) Los pasivos fueron tomados de la Auditoría Patrimonial.

(3) Los préstamos con el Banco de Reservas están actualizados al 29/2/2000.

(Valores en FIDC)

CAPITULO VI
*Reforma de la Corporación de Fomento
de la Industria Hotelera
(CORPHOTEL)*

1. Consideraciones Generales

El artículo uno de la Ley No. 141-97, del 24 de junio de 1997, declara de interés nacional la Reforma de las Empresas Públicas. Entre estas incluye a los hoteles que conforman la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera¹ (Corphotels).

Como primera tarea, y de acuerdo a los procedimientos establecidos por la Comisión², la Unidad Técnica asignada al análisis de Corphotels inició la elaboración de una auditoría legal y de un diagnóstico preliminar sobre la situación particular de cada uno de los hoteles propiedad del Estado. Asimismo, efectuó el examen de la Ley Orgánica de Corphotels y del marco jurídico que regula las actividades que realiza esa institución.

Para facilitar la auditoría legal y el diagnóstico preliminar de los hoteles, la Unidad Técnica de Corphotels los clasificó en dos grupos. El primero contemplaba los hoteles que son operados por el sector privado bajo la modalidad de arrendamiento o de contrato de concesión, con contratos pre-existentes a la creación de la Comisión³. El segundo grupo, correspondía a aquellos hoteles que continuaban bajo la administración de Corphotels⁴.

1 Artículo 3 de la Ley No. 141-97, del 24 de junio de 1997.

2 Comisión de Reforma de la Empresa Pública, creada por la Ley 141-97.

3 Este grupo estaba integrado por los siguientes hoteles: Hotel Jaragua, Hotel Cayacoa, Hotel Cayo Levantado, Hotel El Naranjo, Hostal Nicolás de Ovando, Hotel Comercial, Hotel Francés, Hotel Matum, Hotel Guarocuya, Hotel Santa Cruz, Hotel Villa Suiza, Hotel Marién, Hotel Jimaní y el Parque Jurídico Los Pinos (Hotel La Mansión).

4 Hotel Maguana, Hotel Nueva Suiza, Hotel Montaña y Hotel Cahoba.

2. Avances del Proceso de Reforma

La Comisión llamó a una licitación pública internacional para la contratación de una firma que realizara la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de los hoteles Maguana, Nueva Suiza, Montaña, Cahoba y La Mansión, los cuales están bajo la administración o supervisión de Corphotels. El propósito fue determinar su situación financiera y el valor de mercado de cada uno de ellos.

Los demás hoteles incluidos en el primer grupo no fueron objeto de auditoría y tasación, en razón de que los mismos tenían contratos de arrendamiento o de concesión vigentes con personas físicas o morales privadas, antes de que la Comisión iniciara sus trabajos de reforma.

Antes de exponer la situación de cada uno de los hoteles estatales conforme a las investigaciones realizadas, y con el propósito de poder comprender mejor la situación especial de los mismos en el marco de la Ley No. 141-97, se hace necesario un análisis breve de Corphotels, sobre la base de su Ley Orgánica, los objetivos de su creación y su patrimonio.

Corphotels es una institución autónoma del Estado, creado en virtud de la Ley No. 542 de fecha 31 de diciembre de 1969, que tiene objetivos claros y precisos, personalidad jurídica y patrimonio propio. Corphotels fue creada con el objetivo principal de coordinar la actividad nacional para el desarrollo de la empresa hotelera y la promoción turística en la República Dominicana, promoviendo la adquisición, construcción, financiamiento, mejoramiento y conservación de empresas hoteleras y turísticas en general. En adición, Corphotels tiene la función de supervisar la administración y funcionamiento de todos los hoteles del Estado.

No obstante lo expresado en los párrafos precedentes, en los hechos, Corphotels no ha cumplido mínimamente con sus objetivos; su acción se limita a administrar los hoteles estatales con criterios políticos.

3. Situación Financiera de Corphotel

El capital de la Corporación, autorizado por su ley orgánica, es de RD\$20 millones el capital pagado; está constituido por efectivo, valores y bienes que fueron aportados por el Estado Dominicano. Por las investigaciones efectuadas, tanto en Corphotels como en la Dirección General de Bienes Nacionales no existe documentación que refleje el patrimonio de esta Corporación. Sólo se pudo obtener una fotocopia de un Poder Especial de fecha 2 de diciembre del año 1980, dado por el entonces Presidente de la República, al Director General de Bienes Nacionales, para que se procediera a efectuar la donación a Corphotels de los inmuebles siguientes: Hotel San Cristóbal, Hotel Comercial y Hotel Jaragua. Estas donaciones nunca fueron formalizadas, con excepción de la del Hotel San Cristóbal, el cual fue expropiado a dicha Corporación mediante declaración de utilidad pública del Decreto No. 395-98 de fecha 27 de octubre de 1998, con el propósito de instalar el Instituto de Formación Turística del Caribe.

Esto significa que todos los hoteles, tanto los del primer grupo como los del segundo grupo señalados al principio de este informe, son propiedad exclusiva del Estado Dominicano, incluyendo el único hotel que pertenecía a Corphotels, es decir, el Hotel San Cristóbal. Es necesario resaltar que en la mayoría de los casos, el status legal de la propiedad de los hoteles estatales no se encuentra debidamente documentada o esclarecido.

4. Situación Actual de los Hoteles

De un total de 19 hoteles que posee el Estado, 13 son operados bajo la modalidad de arrendamiento o de concesión por el sector privado, con plazos que van de 5 a 35 años. Estos hoteles son: Hotel Jaragua, Hotel Cayacoa, Hotel Cayo Levantado, Hotel El Naranjo, Hostal Nicolás de Ovando, Hotel Comercial, Hotel Francés, Hotel Matum, Hotel Guarocuya, Hotel Santa Cruz, Hotel Villa Suiza, Hotel Marién y Hotel Jimaní. El Hotel

San Cristóbal está adscrito a la Secretaría de Estado de Turismo conforme lo dispone el Decreto No. 395-98. De los 5 hoteles restantes, 4 están bajo el control directo de Corphotels: los hoteles Maguana, Nueva Suiza, Montaña y Cahoba. El Parque Turístico Los Pinos (La Mansión) está bajo supervisión y vigilancia de H.I.C.Limited, conforme al Addendum al Contrato de Arrendamiento suscrito entre dicha empresa y el Estado Dominicano en fecha 27 de enero del 2000.

a. Hoteles Operados por el Sector Privado

Los hoteles que eran operados por inversionistas privados mediante contratos de arrendamiento o de concesión en el momento en que la Comisión inició sus actividades no fueron objeto de una auditoría y tasación de valor de mercado. Su situación, de acuerdo con las investigaciones de la Comisión, era la siguiente:

Hotel Jaragua

Este hotel de cinco estrellas se encuentra localizado en la ciudad de Santo Domingo. Cuenta con una extensión de 69,296.8 metros cuadrados; y no se dispone de información sobre su título de propiedad. Fue arrendado por 30 años mediante contrato de fecha 20 de junio de 1984, suscrito entre la compañía Transamerican Hotel & Casino, S.A. y el Estado Dominicano. Dicho contrato cuenta con aprobación congresional mediante Resolución No. 36-86 de fecha 18 de junio de 1986. En la actualidad es regentado por la firma Ramada Renaissance.

Contractualmente, el precio de arrendamiento fue establecido en RD\$60 mil por mes, pudiendo ser revisado cada 10 años, más un 10% de los beneficios netos del casino. Durante los primeros 10 años le está permitido descontar un 30% de la inversión ejecutada por el arrendatario, mediante retenciones iguales del pago de las mensualidades.

Hoteles Cayacoa y Cayo Levantado

Ambos hoteles se encuentran ubicados en la provincia de Samaná. El Hotel Cayacoa cuenta con 66 habitaciones, 6 cabañas, un edificio de tres plantas con 3 apartamentos y parqueos y 2 edificios de tres plantas con 3 apartamentos, piscina y parqueos, localizados en el lugar de la antigua fortaleza; una cafetería en Cayo Vigía, prolongación de los puentes y una cafetería en la playa Puerto Escondido. El Hotel Cayo Levantado cuenta con 28 habitaciones, 4 cabañas de tres habitaciones cada una y 5 cabañas de dos habitaciones. No ha sido posible obtener información sobre superficie, área de construcción y certificados de título.

En la actualidad ambos hoteles están arrendados a HIC Limited mediante un contrato a 20 años prorrogables por períodos sucesivos de cinco (5) años cada uno. El monto a pagar por concepto de arrendamiento de los dos hoteles se estableció en un valor ascendente a RD\$68 millones (equivalentes a US\$10.7 millones al momento de la suscripción del contrato) por todo el período. Los pagos se realizarían mediante anualidades indexadas con relación a la tasa de cambio oficial.

Hotel Najayo

Está localizado en la ciudad de Higüey, y cuenta con un total de 48 habitaciones. Actualmente es operado mediante contrato de concesión suscrito entre la Operadora de Hoteles Barceló, S.A. y el Estado Dominicano. El contrato se extiende por un período de 20 años, libre del pago de todo tributo. Según consta en dicho documento, para la puesta en operación del referido hotel era necesaria una inversión estimada en US\$2.0 millones, de los cuales el Estado aportaría el 50%. Hasta el momento se desconoce si efectivamente el Estado realizó dicho aporte. Por otra parte, el contrato autoriza a la firma concesionaria a construir un centro comercial turístico dentro de los terrenos del hotel, el cual operaría por un período de 25

años libre de todo pago. Al igual que con los demás hoteles, no ha sido posible obtener información sobre superficie, área de construcción y certificados de título.

Hostal Nicolás de Ovando

Se encuentra en la ciudad de Santo Domingo. Tiene un total de 50 habitaciones. Es operado por la firma ACCOR mediante contrato de arrendamiento con una duración de 35 años y exento del pago de renta. Contractualmente se establece que la firma arrendataria realizaría inversiones por un monto ascendente a US\$6.0 millones, los cuales se invertirían en un período de 19 meses a partir de la fecha de entrega. No ha sido posible disponer de la información relativa a los trabajos de remodelación y ampliación que piensan llevarse a cabo. Tampoco ha sido posible disponer de información sobre superficie, área de construcción y certificados de título.

Hotel Comercial

Localizado en la ciudad de Santo Domingo, con un total de 75 habitaciones. Es operado por la firma ACCOR, mediante contrato de arrendamiento cuya duración se extiende por un período de 35 años y exento del pago de renta. Contractualmente se establece que la firma arrendataria realizaría inversiones por un monto ascendente a US\$780 mil, los cuales se invertirían en un período de 11 meses a partir de la fecha de entrega. No ha sido posible disponer de la información relativa a los trabajos de remodelación y ampliación que piensa llevarse a cabo. Tampoco se dispone de información sobre superficie y área de construcción.

Hotel Francés

Localizado en la ciudad de Santo Domingo, con un total de 20 habitaciones. Es operado por la firma ACCOR mediante

contrato de arrendamiento por un período de 35 años y exento del pago de renta. El contrato establece que la firma arrendataria realizaría inversiones por un monto ascendente a US\$420 mil, los cuales se invertirían en un período de 3.5 meses a partir de la fecha de entrega. No se tiene información del grado de cumplimiento de este acuerdo. En relación con la propiedad del inmueble, se desconoce si Bienes Nacionales procedió a formalizar la compra del terreno a la antigua propietaria del inmueble.

Hotel Matum

Localizado en la ciudad de Santiago, con 46 habitaciones y 3 suites, además de una sala de casino. En la actualidad, además de las operaciones hoteleras normales, funciona en sus instalaciones un canal de televisión. No se dispone de información sobre superficie ni área de construcción; tampoco cuenta con certificado de título. Este hotel se encuentra arrendado desde el 4 de Octubre de 1967 por períodos de 10 años renovables, por un precio inicial de RD\$1,500.00 mensuales. Actualmente, su renta mensual asciende a RD\$50 mil (aproximadamente US\$3,500).

Hotel Guarocuya

Localizado en la ciudad de Barahona. Es un hotel de playa ubicado dentro del polo turístico de Barahona, con de 25 habitaciones y 2 suites. Fue arrendado desde el 3 de enero de 1996, por un período de 20 años, a un precio mensual de RD\$7 mil. Con relación a la propiedad de los terrenos existe una sentencia del Tribunal Superior de Tierras que ordena mantener el certificado de título a favor del propietario original y autoriza al Registrador de Títulos a registrar a favor del Estado Dominicano únicamente las mejoras construidas (el Hotel Guarocuya y sus anexos).

Hotel Santa Cruz

Localizado en la ciudad de El Seibo, este hotel cuenta con 16 habitaciones, una suite y área de piscina. Actualmente se encuentra arrendado a la compañía RBG Auto Parts por un período de 10 años a partir del 26 de octubre de 1994, por un precio de RD\$7 mil mensual. No se dispone de información sobre superficie, área de construcción, ni certificado de título.

Hotel Villa Suiza

Localizado en la ciudad de Sabana de la Mar, provincia Hato Mayor, cuenta con un total de 15 habitaciones. A pesar de que la ciudad de Sabana de la Mar no está enclavada en un polo turístico, su proximidad con la península de Samaná la convierte en un excelente enlace turístico por vía marítima con la zona de Samaná y con el Parque Nacional de Los Haitises. Actualmente, el hotel está arrendado por un período de 10 años por un precio mensual de RD\$5 mil. Al igual que con otros hoteles el precio de arrendamiento ha sido recientemente elevado a la suma de RD\$10 mil mediante resolución del Consejo de Dirección de Corphotels. No se dispone de información sobre superficie, área de construcción, ni certificado de título.

Hotel Marién

Localizado en la ciudad de Santiago Rodríguez, dentro del polo turístico Noroeste, este hotel cuenta con 10 habitaciones. Estuvo arrendado por un período de cinco (5) años por un precio mensual de RD\$3,500.00. Dicho contrato llegó a su término en diciembre del año 1999. Con respecto a la superficie y área de construcción, así como a los documentos que avalen el derecho de propiedad de dicho hotel, no se dispone de ningún tipo de información.

Hotel Jimaní

Localizado en la ciudad de Jimaní, dentro del polo turístico Barahona, cuenta con un total de 10 habitaciones. Actualmente se encuentra arrendado por un período de 10 años. No se dispone de información sobre superficie, área de construcción, ni certificado de título.

b. Hoteles Administrados por Corphotels

Los hoteles que están bajo la administración o supervisión de Corphotels fueron los únicos objeto de la auditoría y tasación del valor de mercado contratada por la Comisión.

Hotel Maguana

El Hotel Maguana se encuentra en la ciudad de San Juan de la Maguana, en la región suroeste del país. Cuenta con un terreno de 14,801.00 m² y su área de construcción es de 2,327.96 m². El inmueble que aloja al hotel, consiste en un edificio de tres plantas construido en el año 1947. Tiene 24 habitaciones, 10 en la primera planta, 11 en la segunda planta y 3 suites en la terce-

Resultados de la Auditoría de Patrimonial y de Tasación	
Concepto	Monto (RD\$)
Valuación de tangibles	35,005,068.00
Terrenos	29,132,718.00
Edificaciones	5,872,350.00
Valuación Empresa en Marcha	1,402,415.00
Canon de arrendamiento (mensual)	15,649.93
Valuación terrenos	8,123,275.00
Fuente: Informe final de Improaval-Díaz Hatton/Francisco & Asociados	

Resultados de la Auditoría de Patrimonial y de Tasación	
Concepto	Monto (RD\$)
Valuación de tangibles	21,942,561
Terrenos	9,000,242
Edificaciones	21,942,561
Valuación Empresa en Marcha	8,829,910
Canon de Arrendamiento (mensual)	96,153.27 /mes
Valuación terrenos	28,927,560.00
Fuente: Informe final de Improval-Díaz Hatton/Francisco & Asociados	

Hotel Cahoba

El Hotel Cahoba está ubicado en la ciudad de Mao, provincia Valverde. Cuenta con un terreno de aproximadamente 5,000.00 m² con un área de construcción de 2,736.00 m². Su construcción es de reciente data y sus condiciones son buenas. Consta de 21 habitaciones y una suite, una discoteca (pista de baile), piscina, bar, restaurante, cocina, recepción, área de estacionamiento. En la actualidad no está en funcionamiento.

Algunas personas físicas e instituciones privadas han mostrado interés en operar o adquirir este hotel, bajo alguna de las modalidades de reforma contempladas en la Ley No. 141-97. Asimismo, la Secretaría de Estado de Educación y Cultura ha solicitado las instalaciones de este hotel para el establecimiento de un centro educativo.

Resultados de la Auditoría Patrimonial y de Tasación	
Concepto	Monto (RD\$)
Valuación de tangibles	15,405,950
Terrenos	5,344,126
Edificaciones	10,061,126
Valuación Empresa en Marcha	5,529,385
Canon de Arrendamiento (mensual)	60,318
Valuación terrenos	3,427,000
Fuente: Informe final de Improval-Díaz Hatton/Francisco & Asociados	

Parque Turístico Los Pinos (Hotel La Mansión)

Localizado en el municipio de San José de las Matas, provincia Santiago. Consta de 20 habitaciones, 50 cabañas de 3 habitaciones cada una y 50 cabañas de 2 habitaciones cada una. Este hotel estuvo arrendado hasta hace poco, sin que todavía se haya efectuado la devolución. La superficie del Parque se estima en alrededor de 12,000 tareas nacionales.

El Plan Sierra ha manifestado a la Comisión su interés en obtener la donación de 8 cabañas y el Hotel La Mansión, así como 9,000 tareas de tierra, para dedicarlos a un proyecto ecológico y a la formación de maestros. Igualmente, la Fundación para la Educación y Cultura de San José de las Matas, Inc. (FUNDEC-SAJOMA) ha solicitado en arrendamiento 40 cabañas de este complejo turístico.

5. Evaluación

Como se ha podido apreciar, la situación que presentan los hoteles estatales en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley No. 141-97 es muy especial. La razón de esto se fundamenta básicamente en lo siguiente:

- (i) La Ley No. 542 del 5 de diciembre de 1969 creó a Corphotels con el objetivo principal de "coordinar la actividad nacional para el desarrollo de la empresa hotelera y la promoción turística en la República Dominicana, promoviendo la adquisición, construcción, financiamiento, mejoramiento y conservación de empresas hoteleras y turística en general." Con el propósito de que Corphotels pudiera cumplir con su objetivo principal, su ley orgánica estableció que su patrimonio estaría constituido principalmente por las empresas hoteleras que fueran o llegaren a ser propiedades del Estado Dominicano, las cuales serían aportadas por éste a título gratuito.

Conforme a las indagaciones efectuadas, hasta este momento el Estado Dominicano no ha ejecutado la disposición transitoria del artículo 25 de la Ley No. 542 para integrar el patrimonio de Corphotels mediante el traspaso de todas sus unidades hoteleras a la misma. El único hotel del Estado Dominicano que fue traspasado a Corphotels, conforme a la documentación obtenida, fue el Hotel San Cristóbal. Este hotel posteriormente, fue declarado de utilidad pública mediante Decreto No. 395-98 de fecha 27 de octubre de 1998, pasando a formar parte del patrimonio del Estado Dominicano, al igual que los demás hoteles.

- (ii) La propiedad de los hoteles estatales, al menos en cuanto a los terrenos, en la mayoría de los casos no está debidamente documentada o esclarecida. Así, tenemos que el status legal de cada uno de estos hoteles es el siguiente:
- a. **Hotel Maguana.** Los terrenos que ocupan las instalaciones de dicho hotel fueron declarados de utilidad pública, sin haberse pagado la debida compensación a los propietarios, por lo que la propiedad de los terrenos de este hotel a favor del Estado Dominicano no se ha regularizado.
 - b. **Hotel Nueva Suiza.** Los terrenos que ocupan las instalaciones de este hotel pertenecen al Banco Agrícola de la República Dominicana.
 - c. **Hotel Montaña.** Los terrenos en que se encuentra ubicado este hotel no están saneados.
 - d. **Hotel Cahoba.** La parcela donde se encuentra este hotel se encuentra registrada a nombre de un privado, aunque el Estado hizo las compensaciones correspondientes.
 - e. **Parque Turístico Los Pinos (Hotel La Mansión).** En este caso, al igual que en el del Hotel Maguana, los terrenos fueron declarados de utilidad pública. La propiedad de los mismos requiere ser formalizada.

- (iii) No obstante, de no haberse dado cumplimiento a la referida disposición transitoria contemplada en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Corphotels, en la práctica esos hoteles han estado bajo la supervisión y/o administración de Corphotels.

Por las razones expuestas, la incorporación de Corphotels a la aplicación de la Ley No. 141-97 no se previeron las circunstancias especiales en las que se encontraban la mayoría de los hoteles de su propiedad, siendo imposible desarrollar programa de reforma alguno por cuanto tenían contratos vigentes con el sector privado. No obstante, la Comisión contrató una firma de auditores-tasadores para que realizara la auditoría y la tasación de mercado de aquellos hoteles operados directamente por Corphotels, o bajo custodia especial, como es el caso del hotel La Mansión, con el propósito de estudiar la manera de insertarlos en el proceso de reforma. Sin embargo, finalmente no se pudo obtener interés de inversionistas bajo ninguna de las modalidades que establece la Ley No. 141-97.

Ante la imposibilidad de llevar adelante un proceso de incorporación privada a los hoteles que aún quedaban bajo administración de Corphotels, y en vista de la existencia de riesgos sobre la propiedad y la conservación de sus activos, la Comisión recomendó al Poder Ejecutivo, donarlos o transferirlos a entidades estatales y sociales que expresaron interés en hacerse cargo de los mismos para desarrollar algún proyecto de tipo social. De esa manera, estas mismas entidades las que quedarían con la responsabilidad de la regularización propietaria y de custodia de esos hoteles.

CAPITULO VII

La Política Laboral de la Reforma La Participación de los Trabajadores en el Proceso

1. Introducción

La reforma de las empresas públicas en la República Dominicana exhibe el particular logro de haberse desarrollado en un ambiente de cordialidad y colaboración con la clase trabajadora. A diferencia de otros países en los cuales los procesos de este tipo han resultado costosos para la paz social, en el país la ejecución transparente, participativa, de orientación y respeto a los derechos del trabajador ha dado en términos generales, los resultados esperados.

No hay precedentes en la historia del país de una operación tan amplia y ajustada a las leyes laborales, como el desarrollado por la Comisión como parte de la reforma de las empresas públicas. Procedimientos técnicos y administrativos tan subordinados a la vigencia del estado de derecho, a la búsqueda de fuentes normativas y de consenso para la ejecución de las acciones, nunca se había producido.

Consciente de los efectos directos e indirectos que la reforma originaría sobre los trabajadores, fundamentalmente a consecuencia de la reducción del personal empleado por las empresas públicas, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública creó la Unidad Técnica Laboral (UTL), para el diseño y ejecución de un «Programa de Reorientación de los Recursos Humanos».

Este programa dirigido a los trabajadores tiene como objetivos básicos proporcionarles información sobre el proceso y en cuanto a sus derechos laborales, así como ofrecerles alternativas de ocupación y capacitación que les permitan acceder al mercado laboral.

La existencia de una unidad especializada encargada del tratamiento de las problemáticas laborales de cada empresa

objeto de reforma, ha permitido mantener un alto grado de armonía entre la Comisión y los trabajadores. No han faltado protestas y otros mecanismos de expresión de ciertas disconformidades previsibles en procesos de esta naturaleza, y que básicamente fueron consecuencia de: (i) las dificultades de organización laboral prevaleciente en las empresas, (ii) medidas asumidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, y (iii) compromisos adquiridos por las administraciones de las empresas con sus trabajadores sin el debido respaldo legal o financiero, para ejecutarlos en la fecha convenida.

La UTL fue creada con la misión de:

- (i) Asistir a la Comisión en todo lo referente al manejo de los asuntos laborales, aportando estudios, proyectos y propuestas y ejecutando las iniciativas de la Comisión, para la evaluación, integración y desarrollo de los recursos humanos impactados por el proceso.
- (ii) Determinar el marco legal para las acciones del proceso de reforma relacionadas con los intereses de los trabajadores.
- (iii) Servir planes concretos para la reorientación de los recursos humanos dirigidos a la clasificación, administración y reubicación de la mano de obra cesante.
- (iv) Coordinar y apoyar acciones con los diferentes equipos y grupos de la Comisión y con la unidad de comunicaciones para la concientización y edificación de los trabajadores sobre las reformas.

2. Objetivos de la Política Laboral

La situación económica en que se encuentra una empresa estatal a la hora de iniciar reformas con el alcance establecido por la Ley No. 141-97, definitivamente influye en la respuesta de los trabajadores al proceso. Por ello, la definición de la política laboral, debe ser fruto de un análisis estratégico, considerando los elementos del entorno que de alguna manera condicionarán las acciones del reformador.

2.1 Objetivos Generales

La UTL fue creada para alcanzar los siguientes objetivos generales:

- (i) Consolidación de la política de reforma de las empresas públicas.
- (ii) Realización de un proceso de reformas ajustado a un marco conceptual y legal que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de trabajo.
- (iii) Ejecución de programas concretos de reorientación y reubicación de los recursos humanos.
- (iv) Participación de los trabajadores en el proceso.

2.2 Objetivos Específicos

En general, el trabajo de la UTL en cada una de las empresas estaba orientado a preparar un escenario de apoyo a la reforma, a partir de haber ejecutado de manera previa algunos de los proyectos de reorientación de los recursos humanos. Los objetivos específicos perseguidos por la UTL fueron:

- (i) Motivar, al interior de las empresas, una voluntad colectiva favorable que resulte en cooperación y participación activa en los procesos.
- (ii) Irradiar el apoyo de los trabajadores hacia los demás sectores de la población para lograr el respaldo general.
- (iii) Proveer alternativas inmediatas tendentes a proteger en la medida de lo posible los puestos de trabajo mediante el programa de reconversión laboral.

La Unidad Técnica Laboral fundamentó sus actividades en un sistema de información, tomando como base una ficha diseñada con el objetivo de conocer la experiencia de trabajo, nivel académico y expectativas de capacitación de cada em-

pleado. Esta ficha se aplicó a todos los trabajadores de manera voluntaria y se realizó con apoyo de los monitores laborales y de los gerentes de recursos humanos de las diferentes empresas.

Uno de los objetivos de la aplicación de las fichas fue el de viabilizar los procesos de reclutamiento y selección de personal en las mismas por los nuevos administradores de las empresas.

3. El Marco Legal y Estratégico del Proceso de Reforma

3.1 Los Sindicatos

Estaba claro que en el tratamiento laboral se debían incluir necesariamente las relaciones con el movimiento sindical. En estas relaciones, la aplicación de la ley debía armonizarse con los intereses sindicales, buscando un equilibrio que permitiera avanzar en el proceso, atendiendo fundamentalmente a los intereses y los derechos de la generalidad de los trabajadores de las empresas, identificando los puntos de interés expreso de los sindicatos. Los sindicatos estuvieron atentos en todo momento al desenvolvimiento del proceso, especialmente de las acciones que guardaban relación con las prestaciones laborales y la aplicación de determinadas cláusulas de los convenios colectivos.

En general, del análisis de la situación encontrada, con excepción de determinadas posiciones y conductas aisladas, se puede afirmar que los trabajadores se encontraban totalmente desprovistos de una protección sindical apropiada a sus necesidades; o, que por lo menos fuera fiel a una auténtica representatividad. Sólo el Sindicato de la Compañía Anónima Tabacalera (CAT) presentó una serie de demandas a favor de los trabajadores, las discutió y les dio seguimiento hasta el final del proceso.

3.2 Las Negociaciones

«El aspecto más difícil para la aplicación de una política laboral es el de la negociación»

Las negociaciones con los sindicatos confrontaron inconvenientes. En ocasiones por causa de una desconfianza injustificada se pretendió postergar la realización de un evento importante de la reforma de alguna empresa, porque los dirigentes sindicales albergaban dudas sobre el cumplimiento de los derechos adquiridos por los trabajadores. En un escenario donde, durante muchos años, las relaciones laborales de las empresas se desarrollaron sobre la base de la informalidad, la duda era justificada. Aún el propio sistema de la contratación colectiva estaba afectado de inseguridad.

Los administradores de las empresas pactaban concesiones y privilegios que la empresa, en permanente estado de crisis económica, no podía honrar. En estas condiciones, las relaciones laborales en las empresas estatales se manejaban dentro de un sistema de ilegalidad. Los pactos colectivos imponían condiciones, para el desenvolvimiento de las actividades laborales y para la preservación de la paz laboral, que obligaban al empleador a realizar erogaciones periódicas al margen de todo presupuesto y, a veces, de toda fuente de financiamiento.

Las empresas del Estado estaban habituadas a fallar en el pago de prestaciones laborales a trabajadores cuyo contrato de trabajo terminaba por desahucio. Tenían entre sus antecedentes, jornadas de lucha de los trabajadores por el pago de bonificaciones acordadas y no pagadas y, entre otras, el pago de quincenas atrasadas. Las empresas públicas se encontraban en franca desventaja respecto al movimiento sindical, nutrido de las importantes conquistas laborales logradas con la promulgación del Código de Trabajo de 1992.

3.3 La Inamovilidad Sindical

El tema de la inamovilidad sindical es el más complejo de los que se discutieron durante el proceso de negociación con los sindicatos. En lo que concierne a los sindicatos del CEA representaba un pesado fardo de desigualdad y desorden arrastrado por muchos años, y una fuente permanente de conflicto que

tarde o temprano habría que confrontar. En otras empresas, la inamovilidad representaba una suma considerable y un privilegio para algunos trabajadores respecto de otros. Se trataba de concesiones hechas prácticamente al margen de las leyes laborales o con arreglo a una legislación laboral ya derogada.

Esta forma de aplicación, sin embargo, resultó excluyente e inútil a los fines para los cuales se creaba, porque en el fondo solo privilegiaba a dirigentes sindicales que amparados en su condición eran los que menos trabajaban. Detrás del privilegio se constituyeron decenas de directivas de sindicatos carentes de un fin auténticamente social o sindical

3.4 Los Pactos Colectivos

Los pactos colectivos eran un reflejo de la falta de liderazgo y, en ocasiones, de la irresponsabilidad de los que negociaron en representación de las empresas. Los pactos estaban sobrecargados de cláusulas sociales y de privilegios para la dirigencia sindical. Todo esto con el agravante de que las empresas no generaban beneficios ni estaban en ninguna forma en capacidad de cubrir los costos que garantizaban el cumplimiento de estas obligaciones.

En las obligaciones que establecen esos convenios estaba pactada la inamovilidad sindical a un número considerable de dirigentes. Esta era una conquista heredada de un momento social en el cual los derechos de asociación de los trabajadores estaban seriamente cuestionados por los regímenes de fuerza, por las persecuciones políticas del periodo de la guerra fría y por rivalidades caracterizadas en la lucha de clases. A partir de la entrada en vigencia de la nueva legislación laboral de 1992, la defensa de un auténtico interés colectivo en materia de asociación, así como la autonomía en el ejercicio de las funciones sindicales quedaron consagradas bajo el nombre de fuero sindical.

Sin embargo, aunque concebidos con arreglo a la vieja legislación laboral, se han encontrado pactos colectivos que son verdaderos instrumentos de apoyo al trabajador. Auténticas conquistas sociales que sirven de garantía para la seguridad y

la tecnificación del trabajo y sirven al mejoramiento de las condiciones de vida del obrero y su rendimiento. Tal es el caso del Pacto Colectivo entre el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y el Sindicato de Ferrocarrileros del Ingenio Río Haina.

3.5 Las demandas laborales

La indolencia con que se manejaron los problemas laborales de las empresas ha sido sorprendente. A partir de la vigencia del nuevo Código de Trabajo, los empleadores estaban obligados a respetar los derechos de los trabajadores. Ante esta situación, muchos buscaron asesoría legal y otros adoptaron la decisión de no despedir a ningún trabajador, y a la hora de desahuciarlo adoptar todas las previsiones que establece la ley.

En el CEA, la CDE y las empresas de CORDE se produjeron despidos espectaculares. Cada administrador nuevo traía un grupo de sus parciales. Cuando algún trabajador no le convenía por cualquier razón, simplemente "lo cancelaba". El término cancelar era aplicado indistintamente a los que eran desahuciados y a los despedidos en esas empresas del Estado. Las demandas laborales interpuestas por trabajadores contra estas empresas eran múltiples, a veces de considerable cuantía y las pretensiones de los abogados demandantes resultaban a veces desproporcionadas. El estado de virtual insolvencia, frecuente en estos casos, o la negativa pura y simple, se conjugaban para caracterizar una ausencia de garantías para el ejercicio de una acción judicial sobre los bienes públicos que se encontraban regularmente dotados de la protección oficial.

Los despidos y desahucios ilegales en empresas del Estado fueron por muchas causas, a veces de grandes grupos de informales, sub empleados o de las llamadas botellas¹. En muchos casos, la actuación de las autoridades de la empresa estuvo matizada de arrogancia, prepotencia e indolencia de funciona-

¹ Nombre con el que se conoce a los cargos que son llenados con funcionarios inexistentes.

rios que refugiados en la influencia política del cargo cometieron crueles abusos.

Al quedar disueltas las empresas como consecuencia de la aplicación de la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, los valores que esas demandas representan se convierten en un pasivo contingente puesto por la Comisión a cargo del Estado Dominicano en virtud de lo que establece el artículo 19 de la Ley General de Reforma de la Empresa Pública No. 141-97.

3.6 El Pago de las Prestaciones Laborales

El pago de prestaciones laborales presentó características especiales según la empresa. No hay precedente alguno en la historia del país de una operación tan amplia y tan ajustada al respeto de las leyes laborales. Solo se conocen desahucios y despidos masivos que han originado demandas y protestas y dado lugar a preocupantes estados de animosidad colectiva. Procedimientos técnicos y administrativos tan subordinados a la vigencia del estado de derecho, a la búsqueda de fuentes normativas y de consenso para la ejecución de las acciones, nunca se había producido.

3.7 Las embarazadas

En aspectos como éste, se pone de manifiesto el valor interpretativo de la ley. En materia de trabajo, los derechos deben ser ejercidos y las obligaciones ejecutadas según las reglas de la buena fe. El artículo 232 del Código de Trabajo establece que: "Es nulo el desahucio ejercido por el empleador durante el período de gestación de la trabajadora y hasta tres meses después del parto." El objeto de esta disposición y de todas las previsiones contenidas en el Código de Trabajo sobre el embarazo es la protección a la maternidad. En este sentido, lo que importa es que la situación de embarazo de la mujer haya sido respetada; que el empleador no pueda tomar ninguna acción discriminatoria en perjuicio de la mujer por el hecho del emba-

razo, sino que por el contrario esta situación se encuentre rodeada de garantías. De esta forma, el embarazo de la trabajadora, de una dificultad preocupante y excluyente pasó a ser un privilegio.

La Comisión actuó interpretando el Código de Trabajo en la forma más conveniente a la trabajadora. Le reconoció, a la hora del pago de sus prestaciones laborales, el período de gestación y los tres meses después de la fecha del parto, observando la particularidad de cada caso y la circunstancia verificada de que alguna no hubiera disfrutado de los períodos de descanso que le acuerda la ley.

3.8 Las Pensiones

Cuando en el futuro se haga un balance de la capitalización habrá que reservar un apartado específico para tratar sus efectos sobre la responsabilidad social. Tendrá que decirse necesariamente cómo ha obrado la reforma en la dirección de garantizar las pensiones a los trabajadores dentro de unos esquemas de situación financiera de las empresas y de sus planes de pensión, que no ofrecían ninguna seguridad de que las pensiones, ya en disfrute, se continuaran pagando; hacían imposibles de pagar las proyectadas al futuro, e incierta la devolución de los aportes depositados por los trabajadores en los planes de pensión.

4. Oferta Accionaria

Debido a las implicaciones legales, políticas, sociales, psicológicas y humanas del proceso, la Comisión, a través de la Unidad Técnica Laboral, contempló la realización de encuentros con los trabajadores de las empresas del sector reformado, para presentarles el programa de Re-orientación de los Recursos Humanos. En estos encuentros los trabajadores recibieron informaciones sobre la situación actual de la empresa, la modalidad de reforma que se aplicaría, además se les orientó acerca

de los programas de capacitación. Asimismo, los trabajadores de las empresas en donde la modalidad de reforma era la capitalización, recibieron información sobre el derecho que les asigna la Ley No. 141-97 de convertirse en accionistas de las empresas resultantes y pudieron ejercer la opción a compra de acciones.

La Ley No. 141-97 prevé que los trabajadores se integren a los planes accionarios de las nuevas empresas, hasta el monto de sus prestaciones laborales, como una forma de reconocer el esfuerzo y la dedicación que durante años brindó la clase trabajadora a estas empresas. El mandato de la ley obligaba a implementar y poner en práctica un procedimiento para la participación accionaria de los trabajadores. Se diseñó un esquema para presentarles la oferta accionaria y conocer su decisión de participar o no, así como facilitarles los medios de ejercer su derecho. Esta actividad fue parte del cronograma de eventos del proceso de cada empresa y debía incluir una explicación satisfactoria, respetuosa y democrática de lo que iba a ocurrir con la empresa, con los puestos de trabajo, con sus derechos laborales, con ciertos intereses y privilegios y con determinadas conquistas sociales.

El sistema de pago de las acciones fue objeto de profundos debates, discusiones y consultas² en los que participaron: los abogados y técnicos de la Comisión, los asesores internacionales y la Secretaría de Trabajo. Finalmente se logró construir un esquema de las diferentes interpretaciones que permitió ejecutar el descuento sobre una base legal sólida. Se partió del principio de que la ley debe ser interpretada en el sentido más favorable al trabajador. Si ella crea un derecho, la entidad responsable de la aplicación de la misma debe otorgar al trabajador las facilidades necesarias para el ejercicio de ese derecho.

² La venta de acciones contiene en su estructura legal un componente bastante complejo. Se trata de la forma de pago. El artículo 11 de la Ley General de Reforma de la empresa Pública No. 141-97 establece que "Los trabajadores que decidan participar en el proceso de reforma podrán hacerlo hasta el monto de sus prestaciones laborales. El Código de Trabajo, por su parte, integra sistemas rígidos de protección al salario haciendo previsión específica de cuales son los descuentos que proceden.

Bajo el esquema definido, los trabajadores solicitaron, y por un mismo documento autorizaron, mediante la firma de un contrato de opción a compra de acciones, que en ocasión del pago de sus prestaciones laborales, el valor de la cantidad de acciones que decidieran adquirir les fuera descontado de las mismas. La venta de acciones se realizó en tres etapas:

- (i) la reservación de la participación accionaria mediante la firma de un documento por valor de una acción; esta etapa se desarrolló durante los encuentros con los trabajadores.
- (ii) la reservación del total de acciones que cada trabajador deseaba, mediante la firma de un documento de autorización presentado por técnicos de la UTL a los interesados en visitas realizadas a las empresas dentro del horario de trabajo.
- (iii) Adquisición de nuevas acciones, por los trabajadores que habían suscrito su opción de compra, hasta el límite de las prestaciones laborales.

Las dos primeras etapas fueron previas a la licitación, la tercera comprendía un tiempo de dos meses (60 días) después del cierre de la transacción.

5. El Tema Laboral en el Proceso de Capitalización de Molinos Dominicanos

5.1 Las negociaciones en Molinos Dominicanos

La primera discusión formal de todo el proceso de reforma se produjo con el Sindicato de Trabajadores de Molinos Dominicanos. El mismo se presentaba dividido en el criterio de apoyar la reforma. La aprobaban, principalmente cuando se hablaba de otorgarles sus prestaciones laborales. Sin embargo, cuando se trataba de la terminación de los contratos de trabajo, la aceptaban porque, en su criterio, «era una imposición que venía de los organismos internacionales», pero con la que no estaban de acuerdo.

MOLINOS DOMINICANOS	
No. EMPLEADOS ANTES DE LA REFORMA	715
No. DE EMPLEADOS DESPUES DE LA REFORMA*	84
BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA DE REORIENTACION	
▪ PENSIONADOS	24
▪ ADQUIRIERON ACCIONES	566
▪ BECAS OTORGADAS	
CARRERAS DE GRADO	7
MAESTRIAS/ POSTGRADO	14
* PERSONAL CONTRATADO POR LA EMPRESA CAPITALIZADA	

La propuesta de la Comisión de manejarse dentro del marco de la ley representaba para los dirigentes sindicales, el respeto al pacto colectivo y consecuentemente al derecho de inamovilidad sindical. Esto implicaba el pago de una suma importante para cada dirigente, en adición a sus prestaciones laborales. Esto, junto con sus expectativas de distribución de los fondos del quebrado Plan de Pensiones, motivó el apoyo inicial de los dirigentes sindicales.

Quedaba pendiente el establecimiento de un clima apropiado para lograr la participación accionaria de los trabajadores, a fin de que el proceso no resultara excluyente. Para ello, se lanzó la propuesta de participación accionaria en el primer evento público en el Banco Central. Este evento estaba destinado a proponer a los trabajadores reservar inicialmente una acción y luego adquirir todas las que quisieran hasta un monto igual al de sus prestaciones laborales. Esta acción fue ejecutada de manera directa con los trabajadores, mediante el concurso de empleados designados como monitores.

Este contacto directo provocó en principio el rechazo y rompimiento con el sindicato. Pero, posteriormente, el sindicato se tornó más cooperativo cuando vio pasos concretos en el diseño del mecanismo de pago de prestaciones laborales, mos-

trando que el proceso iba en serio. Esta vez la discusión se concentró en torno a la condonación de un préstamo que la administración de la empresa otorgaba para descontarse cuando se entregaran las bonificaciones. Como la empresa no había obtenido beneficios, no pudo entregar bonificaciones³ y, por tanto, los préstamos debían ser cancelados. Luego de varias discusiones, debatiendo la interpretación de la cláusula de inamovilidad y la propuesta de entrega de un inmueble para la directiva del sindicato, se alcanzaron algunos acuerdos. Por ejemplo, por gestiones realizadas por la Comisión, CORDE condonó la deuda a los trabajadores a fin de que cuando se presentaran a cobrar sus prestaciones laborales, no recibieran el descuento de ese préstamo.

Las negociaciones con el Sindicato de Obreros y Empleados de Molinos Dominicanos tuvieron una feliz culminación. Varios dirigentes terminaron integrados a las actividades de la Unidad Técnica Laboral, y algunos están actualmente becados en los programas de reorientación de los recursos humanos de la Comisión, dirigidos por la UTL.

5.2 El Pago de las Prestaciones Laborales

Molinos Dominicanos, aunque no había perdido totalmente su estabilidad operativa, había perdido su solvencia económica y ya no era capaz de garantizar el puesto de trabajo, ni la puntualidad en la remuneración. Esto lo sabían los dirigentes sindicales que conocían las operaciones internas de la industria, porque estaban familiarizados tanto con la producción como con la comercialización del producto. En este contexto, la capitalización era un escenario aceptable para ofrecer las garantías que la empresa, bajo su situación previa a la reforma, no podía asegurar.

³ La bonificaciones corresponden por ley al 10% de las utilidades de la empresa, suma que debe ser distribuida proporcionalmente entre todos los trabajadores.

MOLINOS DEL NORTE	
No. EMPLEADOS ANTES DE LA REFORMA	
.....	93
No. DE EMPLEADOS DESPUES DE LA REFORMA*	45
BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA DE REORIENTACION	
▪ PENSIONADOS	(Actualmente en trámite)
▪ ADQUIRIERON	84
ACCIONES	
▪ BECAS OTORGADAS	
CARRERAS DE GRADO	
MAESTRIAS/ POSTGRADO	1
* INFORMACION DEL PERSONAL CONTRATADO POR LA EMPRESA CAPITALIZADA	

De todas las empresas en proceso de reforma, Molinos Dominicanos era la empresa con mayores conquistas sociales. La que más había aportado a sus trabajadores en vivienda y alimentación. Adicionalmente, con relación al salario promedio del resto de las empresas, los de Molinos Dominicanos, C. x A. eran salarios altos. Pero con su deterioro, esta empresa llevó a muchas familias a la incertidumbre, por lo que todos estaban de acuerdo con salvar sus prestaciones laborales que regularmente ascendían a sumas superiores a los cien mil pesos para cada trabajador.

Como primera experiencia, el pago de prestaciones laborales de Molinos Dominicanos presentó dos aspectos problemáticos. Primero, el auditar las nóminas y realizar las comprobaciones con los expedientes de cada trabajador. Segundo, aplicar los descuentos incluyendo los valores autorizados por los trabajadores para compra de acciones. Sin embargo, el correcto manejo que regía sobre lo que quedaba de esa empresa en el momento que se produjo la reforma, permitió realizar el trabajo con precisión y corregir cualquier imperfección en el sistema de retenciones, o aplicar los descuentos correspondien-

tes antes de elaborar una nómina definitiva. Las prestaciones de Molinos Dominicanos fueron pagadas a partir del 15 de Marzo de 1999.

5.3 Las Pensiones

El «Plan de Retiro, Viviendas y Otras Prestaciones» (el Plan) de Molinos Dominicanos, presentaba en su situación jurídica y su proyección actuarial características muy singulares. Aunque se trataba de una entidad, sus normas estatutarias lo vinculaban tan profundamente a la empresa que esta podía disponer de sus fondos a través de procedimientos administrativos elementales. La administración de la empresa podía designar a los directivos del plan y tomar cuantas medidas creyera procedentes para la conducción de sus destinos.

Por otra parte, sus cuentas presentaban una grave falta de liquidez para responder por los aportes de trabajadores no pensionables, y no existía certeza alguna o posibilidad de que bajo un sistema de administración autónomo se pudiera garantizar el pago de las pensiones a los trabajadores que habían adquirido ese derecho. La empresa había tomado de los fondos del Plan sumas millonarias y había recibido préstamos pignorando depósitos del Plan. Con esto, el Plan había seguido la misma suerte que la empresa: la quiebra.

En estas circunstancias, la Comisión asumió como un pasivo laboral la devolución de aportes de los trabajadores no pensionables de Molinos Dominicanos en su «Plan de Pensiones». Posteriormente procedió a la tramitación de los expedientes de pensión ante el Poder Ejecutivo.

Dentro de las estipulaciones estatutarias del Plan existe una que establece que la empresa pagará el 50% de las prestaciones laborales al personal que resulte pensionado. Algunos trabajadores al ingresar al trabajo tenían una edad superior a la requerida estatutariamente por el Plan para ser admitido, sin embargo habían permanecido en la empresa por un tiempo superior al requerido por el Plan para tener derecho a la pensión.

Otros trabajadores eran miembros del Plan y tenían la edad necesaria mas no la antigüedad; otro grupo no tenía la edad, pero si la antigüedad y se encontraban enfermos. Todos manifestaron su interés por devolver el 50% de las prestaciones. La Comisión aceptó la propuesta y remitió sus expedientes al Poder Ejecutivo. Hoy, todos esos trabajadores están pensionados.

6. El Tema Laboral en el Proceso de Reforma del CEA

6.1 Las negociaciones

El primer contacto con trabajadores del CEA tenía relación con el sistema de diálogo para implementar la terminación de los contratos de trabajo. Este contacto se produjo mediante un encuentro en el Instituto de Formación Agraria y Sindical (INFAS) de la CASC⁴, a finales del año 1998. A partir de ese momento se inició un período de formulación de demandas sindicales, dirigidas a presionar al gobierno, a través de la Comisión, para que las autoridades del CEA pagaran una gran cantidad de quincenas de salarios atrasados.

El discurso sindical era agresivo, intolerante y desconfiado. En alguna medida explicado porque el CEA atravesaba por el peor momento de toda su historia. Tanto respecto de sus controles administrativos, como por la gran crisis económica que confrontaba.

En esas circunstancias y en pleno proceso de reforma de las otras empresas, la cúpula sindical organizada en el CENUS⁵ planteó una propuesta de «Carta Social de la Capitalización». Para entonces los sindicatos del CEA habían constituido un Comité Coordinador Azucarero, el cual había producido un documento con el nombre «Demandas Fundamentales» en el cual planteaban una serie de exigencias, algunas no previstas

en la ley, asuntos no pactados e interpretaciones erróneas de los convenios colectivos. Las discusiones, largas y encendidas, con los representantes de más de 150 sindicatos que tenía el CEA, se extendieron durante todo el año 1999.

El mayor período de negociación tuvo que desenvolverse al margen de la empresa, porque no existía colaboración por parte de las autoridades del CEA. El atraso en el pago de salarios hacía que los ingenios fueran inaccesibles para la UTL. De esta forma, la realización de los procesos de evaluación y todo el levantamiento de información para la implementación de los programas sociales tropezó con dificultades permanentes en esta etapa.

En julio de 1999, el cambio de dirección en el CEA, el éxito alcanzado con la capitalización de Molinos del Ozama, y el cambio de ánimo por el pago de todas las conquistas laborales a los trabajadores, alentó un cambio significativo en la actitud de los dirigentes de los sindicatos del CEA.

CONSEJO ESTATAL DE AZUCAR	
No. EMPLEADOS ANTES DE LA REFORMA	29,000
No. DE EMPLEADOS DESPUES DE LA REFORMA*	45
OFICINA PRINCIPAL	868
PROMOCION SOCIAL	
CEAGANA	
INGENIOS	(No disponible)
BENEFICIADOS PROGRAMA DE REORIENTACION	
▪ PENSIONADOS	2,000
▪ BECAS OTORGADAS	
CARRERAS DE GRADO	11
MAESTRIAS/ POSTGRADO	6
*LOS QUE QUEDARON EN EL CEA DE LAS UNIDADES	

4 CASC = Confederación Autónoma de Sindicatos Clasistas
5 CENUS = Consejo Nacional de Unidad Sindical

6.2 Las Pensiones

El Plan de Pensiones del CEA se encontraba en una situación que era quizás la más calamitosa de todas las empresas comprendidas en la Ley 141-97. La magnitud del problema dio lugar a que se identificara de manera precisa y definitiva la situación del mismo y plantear las soluciones de largo plazo. Este es un tema que debe ser objeto de un estudio y una ponderación especiales. No obstante, podemos adelantar que la Comisión solicitó el aumento de todas las pensiones inferiores a RD\$1,014.00, con lo cual se beneficia a miles de ex trabajadores cuyos montos de pensión no alcanzaban la suma de RD\$500.00. Estas personas ya están cobrando su pensión ajustada, con lo que nuevamente en este caso la reforma tuvo un resultado inmediato en materia social.

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública estaba advertida de que a causa de lo extensa de la nómina y lo compleja de la situación del CEA, los problemas serían de una magnitud sobresaliente con relación a las demás empresas; pero no pudo advertir que por causa del desorden interno y de la falta de coherencia y seguimiento a las medidas correctivas aplicadas en 1996, el cuadro general del plan de pensiones presentara hoy estas características de desastre.

A la hora de elaborar el cálculo de prestaciones laborales a los trabajadores, no era posible determinar a cuánto ascendían sus aportes en el Plan de Pensiones. Había centenares de solicitudes de pensión enviadas de los ingenios que no habían sido conocidas por el comité del Plan, algunas tenían años de cursadas sin recibir ninguna atención. Tanto el Plan como el Consejo de Administración del CEA se habían habituado a la práctica de conocer al vapor las pensiones de funcionarios influyentes, de ex administradores y ex directores, discriminando u obviando las solicitudes de humildes trabajadores.

El Plan de Pensiones era definitivamente insolvente, tanto por el bajo volumen de ingresos y la apropiación de fondos por parte de la empresa, como por la mala práctica de ésta de no realizar el aporte patronal; pero por deficitario que pudiera ser

a causa de estas irregularidades, si se toma en cuenta la gran cantidad de contribuciones fijas, no hubiese llegado a la quiebra total. Sin embargo, el tráfico de influencias para pensionar con más facilidad y rapidez y con pensiones lujosas a los funcionarios más influyentes, tarde o temprano destruiría el Plan, y así fue. La Comisión destinó diez auditores a la oficina principal del CEA para trabajar con los expedientes de solicitudes de pensión. Producido el descongestionamiento, varios meses después de pagadas las prestaciones laborales, la Comisión inició el pago de la devolución de los aportes a todos los ex trabajadores del CEA que no calificaban para una pensión. Se pagaron alrededor de 50 millones de pesos solo en devolución de aportes.

De esta labor de organización dependía el pago de las pensiones normales y de las que se generaban en ocasión de la terminación de todos los contratos de trabajo, como consecuencia del arrendamiento de los ingenios. Un primer grupo que representa a la casi totalidad de los pensionados del CEA está incluido en el decreto del Poder Ejecutivo, que aprueba 4,807 pensiones asumiendo la responsabilidad de un pago mensual de RD\$10,220,780.46. La Comisión solicitó y obtuvo del Poder Ejecutivo la igualación al monto de la pensión mínima, de todas las pensiones que a la fecha no habían sido indexadas, entre las cuales habían cientos de pensiones de menos de 300 pesos mensuales. Con esto se realizó un acto de justicia social de una valoración histórica, pues los trabajadores más sacrificados los que laboraron en épocas muy difíciles y contribuyeron a generar riqueza, merecían que se les reconociera algún día su aporte.

6.3 Demanda de mano de obra extranjera para el corte de la caña

Arrendados los ingenios y en pleno período de inicio de una zafra de transición, los inversionistas arrendatarios estaban preocupados por la localización de mano de obra para el

corte de la caña. El CEA tenía por norma, valiéndose de su condición de empresa del Estado, utilizar intermediarios, dotarlos de toda la protección oficial y enviarlos a la frontera con Haití a fin de que trajeran a los trabajadores agrícolas que se necesitaran para la zafra. Esta práctica involucraba muchos intereses. En el pasado existían jugosas comisiones por el tráfico de braceros. La situación había traído como consecuencia, la apertura de un canal permanente de penetración de indocumentados a través de la frontera. Los productores privados de azúcar se favorecían de este sistema, porque los contratados por el CEA frecuentemente se mudaban a servir en los ingenios privados. Los organismos internacionales denunciaban maltrato a los braceros haitianos y esto también afectaba las relaciones del país con el exterior.

La necesidad de mano de obra para la primera zafra de los arrendatarios coincidió exactamente con el período en el cual se realizan los esfuerzos de la comisión bilateral Dominico-Haitiana para un acuerdo migratorio. Por un lado los arrendatarios se encontraban desesperados por la necesidad de braceros y, por otro lado, el gobierno necesitaba reglas claras que formalizaran y ajustaran a reglamentaciones derivadas de un acuerdo: la entrada de los trabajadores agrícolas extranjeros. La Comisión fue invitada a asistir representada en la subcomisión de asuntos migratorios, pero finalmente quedó definido que la Comisión no tiene otra función que la de realizar las operaciones que conduzcan a la adjudicación de las empresas.

6.4 El Pago de las Prestaciones Laborales

La difícil tarea de las prestaciones laborales del CEA, por sí sola puede abarcar más de un volumen de páginas completas. Para poder exponer con algunos detalles las importantes particularidades de ese pago, tenemos que acudir a ilustrar sobre la complejidad del asunto, mediante la transcripción de una cita contenida en el estudio «Tratamiento Laboral en el Consejo Estatal del Azúcar»:

“Observación.- El pago de prestaciones laborales a todos los trabajadores no satisfacía la gran cantidad de reclamos, ni saldaría los compromisos incumplidos en circunstancias especiales y respecto de obligaciones atrasadas en los diferentes ingenios; unas generadas como consecuencia de labores realizadas y no pagadas, otras por servicios precariamente prestados, otros por ajustes contratados y aún por horas no trabajadas, así como muchos privilegios que solo podrían establecerse y cuantificarse inventariando estos casos y estableciendo un gran pasivo contingente, el cual crecería indefinidamente, sin detenerse, hasta donde sea necesario para entorpecer el proceso y colmarlo de dificultades, si no se toman las medidas preventivas. Es necesario advertir que en la medida que el gobierno se apresta a pagar las prestaciones laborales en el CEA, todo el que cree tener derecho a alguna forma de prestación se presentará a reclamarla, aún aquellos que no lo tienen o cuyos derechos prescribieron se presentarán en busca de que los mismos les sean reconocidos”.

En el CEA se han liquidado cerca de 29,000 trabajadores que desempeñaban labores en diferentes circunstancias y regidos por singulares modalidades de contratación. La mayoría de las labores de campo se realizaban de manera informal. En muchos casos podía verificarse que una misma persona reunía la condición de empleador y de intermediario. De todo esto, podemos concluir que el pago de prestaciones desbordó en generosidad a favor de grupos que de no haberse favorecido de la responsabilidad asumida por el CEA, eran los obligados a pagar prestaciones laborales a numerosos obreros agrícolas.

El proceso de pago de prestaciones laborales en el CEA se inició con la contratación de un equipo de auditores y supervisores de auditoría que trabajó por varias semanas haciendo el levantamiento de la información necesaria y la auditoría de las nóminas con los expedientes. La labor se realizó tanto sobre los expedientes de obreros fijos como de temporeros. Los resultados de ese trabajo se hicieron públicos. Las hojas impresas con el cálculo de prestaciones laborales correspondiente a cada trabajador fueron entregadas a los dirigentes sindicales. Los audi-

tores estaban autorizados a recibir reclamos y realizar las correcciones que procedieran. Finalmente las prestaciones fueron pagadas en tres grupos conforme a la antigüedad de los trabajadores.

Todos los trabajadores fijos de los ingenios azucareros o aquellos que tenían una relación de trabajo caracterizada por la subordinación y el cumplimiento de un horario de trabajo recibieron sus prestaciones laborales conforme a las nóminas en las que figuraban luego del estudio de auditoría. Hoy día se encuentra funcionando una ventanilla abierta en el departamento de Caja y Banco del CEA, donde los jornaleros, chiriperos y otros grupos están recibiendo prestaciones en la medida que se van conformando sus expedientes o proceden sus reclamos.

6.5 La Inamovilidad Sindical en el CEA

La inamovilidad sindical en el Consejo Estatal del Azúcar presenta características singulares. El interés colectivo, en este caso no logró su propósito. Con los trabajadores organizados en sindicatos aguerridos dispuestos a conquistar condiciones de trabajo favorables, las autoridades políticas planificaron penetrar el movimiento sindical y organizaron sindicatos con orientación oficialista. Esto, sumado al desgaste que experimentaba el liderazgo sindical con la desmoralización y su alineamiento con los partidos políticos, contribuyó a la formación de numerosos sindicatos. A lo largo de todo ese proceso se fundaron más de 170 sindicatos en el Consejo Estatal del Azúcar, de los cuales 153 quedaban al momento de realizarse el arrendamiento de los ingenios.

La inamovilidad estaba pactada para un número considerable de esos dirigentes sindicales, especialmente para cargos principales, algunos dirigentes inactivos y los delegados.

El 23 de diciembre de 1999, después de ser sometido a amplias discusiones y de haber dado lugar a la instalación de un equipo técnico para la depuración de las actas y demás documentos presentados por los sindicatos, el pago de la

inamovilidad se convirtió en una realidad. Más de 1,500 ex-dirigentes sindicales cobraron el equivalente a dos años de salario o resto de un año según el tiempo que les faltara para cumplir el período para el cual habían sido elegidos en sus sindicatos.

7. El Tema Laboral en el Proceso de Capitalización de la CDE

En 1998 la Comisión procedió a realizar los eventos informativos a los trabajadores de la CDE con el propósito de explicarles el alcance del proceso y lo que éste significaba para ellos, a la vez que se les presentaba la primera oferta de participación accionaria.

7.1 Prestaciones Laborales

Las relaciones de trabajo en la CDE fueron afectadas por un hecho de violencia que se produjo en 1990. La ley en esa época era muy débil, no existía un estado de derecho y en esas circunstancias, tanto los empleadores como los trabajadores se encontraban frecuentemente al margen de la ley. Como consecuencia de esta situación los trabajadores llevaban desde hacía ocho años unas relaciones de trabajo con la empresa, únicamente regidas por el Código de Trabajo, no obstante haber suscrito un pacto colectivo de condiciones de trabajo en 1989.

La cláusula No. 21 de dicho Pacto Colectivo establece que la empresa debe realizar un "aumento automático de sueldo a trabajadores que cumplan más de 30 años de servicio en la misma. Si bien este privilegio ha sido presentado como un aumento de salario, no es común a todos los trabajadores que desempeñan una misma labor en condiciones iguales. No cumple con la regla del artículo 194 del Código de Trabajo (a igual trabajo igual salario) por lo que no viene a ser otra cosa que un incentivo basado en la antigüedad.

En la CDE, sin embargo, se aplicaban otros tipos de incentivos. Algunos gerentes, directores de departamento y otros fun-

cionarios que tenían funciones de dirección o responsabilidades que implicaban cierta jerarquía, que debían quedarse trabajando luego de cumplida la jornada de trabajo, requerían por lo regular apoyo de personal subordinado. El gerente o funcionario tenía por lo regular un sueldo fijo, adornado con algunos privilegios y consideraciones. El trabajador regular percibía su salario ordinario, pero las horas que laboraba para atender los requerimientos del funcionario se convertían para él en horas extra. Se dio en muchas ocasiones la circunstancia de que el trabajador ordinario, protegido por su pacto colectivo, percibía a causa de las horas extra, tanto o más dinero por el mismo período trabajado que el funcionario. La administración de la CDE comprobó estas particularidades y las resolvió a través de incentivos, que si bien en la mayoría de los casos se aplicaban también a obreros, para los funcionarios envolvía montos que caracterizaban la diferencia.

CORPORACION DOMINICANA DE ELECTRICIDAD	
No. EMPLEADOS ANTES DE LA REFORMA	
	7,584
No. DE EMPLEADOS DESPUES DE LA REFORMA	
CORPORATIVA	
	799
TRANSMISION	
	576
HIDROELECTRICA	
	444
TOTAL	
	1,819
RECONTRATADOS EN NUEVAS EMPRESAS	
UNION FENOSA	
	1,498
AES	
	612
ITABO	
	292
HAINA	
	350
TOTAL	
	2,752
BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA DE REORIENTACION	
▪ PENSIONADOS	
	1,532
▪ ADQUIRIERON ACCIONES	
	1,710
▪ BECAS OTORGADAS	
	13
CARRERAS DE GRADO	
	16
MAESTRIAS/ POSTGRADO	
	16

En estas circunstancias, la presencia del «incentivo» hacía que el cálculo de las prestaciones laborales conllevara un problema de interpretación⁶ que debía considerar inclusive la participación de la Secretaría de Estado de Trabajo. La misma aconsejó ajustarse al mandato de la ley y como un ejercicio de buena fe, revisar los antecedentes en busca de las modalidades administrativas de aplicación durante el período de efectividad del Pacto Colectivo, anterior a 1990, que pudieran favorecer a los trabajadores.

La presión de los trabajadores era explosiva, tanto al interior como a lo externo en la CDE; en un ambiente de conjeturas sobre posibles conatos de paralización apoyados por ingenieros y jefes de departamentos técnicos de las unidades de generación y distribución de energía que se reunían en el local del CODIA⁷ con fanáticos enemigos de la reforma.

Dos o tres días antes de realizar el primer pago de prestaciones laborales en la CDE, cuando se discutía aún lo referente al incentivo, existía toda la atmósfera de una profundización

⁶ Conforme lo establece el artículo 192 del Código de Trabajo, el salario "se integra por el dinero en efectivo que debe ser pagado, por hora, por día, por semana por quincena o por mes al trabajador, y por cualquier otro beneficio que obtenga por su trabajo."

La intención del legislador resulta más específica aún en el artículo 195 del mismo texto legal cuando dice expresamente: "Puede incluir, además cualquier otra remuneración, sea cual fuere la clase de esta".

No obstante estas especificaciones, el Código de Trabajo se expresa en términos tan precisos como excluyentes cuando se refiere al desahucio.

En cuanto al auxilio de cesantía está claramente establecido que el cálculo se realice con base a días de salario ordinario. (Art. 80 del C. De T.)

Esa misma precisión está contenida en los artículos 82, 177 y 223 relativos a la asistencia económica. Las vacaciones y la participación en los beneficios lo que explica por sí solo en el sentido de que se trata de un código de consenso logrado después de profundas discusiones entre representantes del gobierno, los empleadores y los trabajadores y es obvio que los representantes de los empleadores hayan tomado la previsión de no dejar pasar un artículo que los obligara a incluir en las prestaciones laborales, todo lo que por cualquier circunstancia tuvieran que otorgarle al trabajador.

⁷ CODIA, Colegio Dominicanos de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores.

de la animosidad y una posibilidad de paralización en alguna de las áreas de la CDE. Esto podía producir una reacción en cadena. A esto se sumaba la indefinición de la administración de la CDE, que los propios trabajadores no podían entender, respecto a si estaba o no estaba de acuerdo con la capitalización.

Sólo la decisión favorable de la aplicación del incentivo a trabajadores de la CDE trajo armonía al proceso y permitió que en lo adelante todo se desarrollara en sana paz. Para esta decisión se analizaron dos conceptos:

1. En sentido estricto, no se estaba realizando un desahucio. Se estaba indemnizando la separación de una parte de los trabajadores de la empresa como consecuencia de la aplicación de una ley. Por tanto, no procedía actuar ceñidos a la definición del término desahucio como si la CDE, "sin alegar causa, estuviera ejerciendo el derecho de poner fin a un contrato de trabajo por tiempo indefinido». En realidad, la Comisión, ejerciendo el poder jurisdiccional que la ley le confirió sobre la CDE, estaba procediendo a la capitalización de la empresa. Se trataba del mandato de una ley y no de la decisión de ningún empleador particular. En consecuencia, bien procedía continuar implementando un tratamiento laboral a los trabajadores de la CDE dentro de un esquema especial.
2. Estábamos ante el hecho real de la concurrencia de una o varias normas legales. El pacto colectivo no tiene otra forma de ver el incentivo que no sea integrado al salario o como una compensación rigurosamente vinculada a las difíciles tareas que desempeñan los trabajadores. La cláusula 24 del Convenio Colectivo consta de estipulaciones que son auténticas retribuciones por el trabajo nocturno, la jornada extra, en áreas difíciles y de riesgo. Las cuales se refieren a una forma del incentivo ligada históricamente de manera inseparable al salario, que no puede desvincularse de las prestaciones laborales sin producir una lesión o un desconocimiento de los derechos adquiridos.

7.2 Pensiones

El mayor exponente de desorden administrativo y de insolvencia financiera lo tenemos en el Plan de Pensiones de la CDE. La siguiente es una cita del resumen ejecutivo ofrecido por la empresa Consultores Actuariales, S. A. en fecha 10 de julio de 1998. Ella explica con cifras la gravedad del problema.

«Naturaleza del Plan: La Corporación auspicia un plan de pensiones de beneficios definidos con financiamiento bipartito (contributivo) de la CDE y del personal. El plan no tiene personalidad jurídica propia y es autoadministrado por un Comité de funcionarios de la empresa. Los beneficios están basados en el tiempo de servicios y el promedio de salario de los últimos tres años de servicio, aunque muchas de las pensiones vigentes han sido concedidas sobre una base discrecional, sobre bases mas generosas que las establecidas en el reglamento o al amparo de normas acordadas en un Pacto Colectivo que ya no está en vigencia. Por tal razón, así como por la naturaleza jurídica del plan, las obligaciones contraídas por el plan, son responsabilidad directa de la Corporación.

Situación Financiera: Los estados financieros disponibles que no han sido auditados por auditores externos, muestran pérdidas acumuladas entre aportes estatuarios y gastos incurridos de RD\$322,128,690 y cuentas por pagar del plan a la CDE por RD\$140,095,367, al 31 de Diciembre de 1997.

Por las razones mencionadas precedentemente, el plan no tiene técnicamente obligaciones por pagar a la CDE y en los libros de la CDE existe una contrapartida equivalente a cuentas por cobrar al Plan por RD\$140,095,367, la misma debe ser eliminada de los estados financieros de la CDE.

Por tanto en el orden financiero, el plan de Retiro de la CDE se encuentra en la insolvencia.»

Durante muchos años la CDE no cumplió sus obligaciones financieras con el Plan ni aplicó las recomendaciones actuariales formuladas para preservar su equilibrio financiero. Hacían ya más de 15 años que la CDE había suspendido sus aportes de efectivo al plan y operó el programa sobre una base corriente.

8. El Tema Laboral en la Compañía Anónima Tabacalera

8.1 Prestaciones Laborales

Otra de las empresas con una carga de obligaciones superior a la que en realidad podía soportar era la Compañía Anónima Tabacalera.

Con una nómina sobrecargada, saturada de puestos para altos funcionarios: gerentes, inspectores, supervisores, acreedores de múltiples prerrogativas, esta empresa entró en el proceso de capitalización generando inquietudes que nos eran referidas en los encuentros iniciales con funcionarios y trabajadores afiliados al Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Compañía Anónima Tabacalera.

A partir de junio de 1999 comenzaron a estructurarse propuestas para los acuerdos relativos a la base de cálculo de prestaciones laborales. Se discutieron planteamientos del sindicato respecto a la aplicación de los incentivos, pensiones tempranas, inamovilidad sindical y destino final del Colegio La Esperanza, que operaba con apoyo económico de la empresa. En estas circunstancias, los trabajadores reclamaban información sobre la fecha en que ocurrirían los eventos de la reforma que afectarían directamente sus intereses.

CAT	
No. EMPLEADOS ANTES DE LA REFORMA	937
No. DE EMPLEADOS DESPUES DE LA REFORMA CORPORATIVA	252
BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA DE REORIENTACION	
▪ PENSIONADOS	312
▪ ADQUIRIERON ACCIONES	499
▪ BECAS OTORGADAS	
CARRERAS DE GRADO	11
MAESTRIAS/ POSTGRADO	4

8.2 Las Negociaciones

El 8 de octubre de 1999 el sindicato planteó a la Comisión todas sus demandas. Tanto la Comisión como la administración de la CAT conservaron un espacio abierto para el diálogo con la dirigencia del Sindicato. Esto permitió que muchas de las demandas formuladas en el documento, tuvieran de antemano una respuesta garantizada en la política de armonía y colaboración que fomentaba la administración de la empresa.

A diferencia de la situación de otras empresas, las demandas tenían ciertos fundamentos en la ley, en los pactos colectivos o por lo menos inspiraban respeto o concitaban algún apoyo en los sentimientos de solidaridad social de los diferentes actores del proceso. Las prestaciones laborales en la CAT fueron pagadas a partir del día 31 de Diciembre de 1999. Todos los puntos del pliego de demandas, algunos con ligeras modificaciones, fueron satisfechos.

La Comisión auspició la formación de un patronato para la dirección y administración del Colegio La Esperanza. El mismo quedó constituido como una institución sin fines de lucro que seguirá integrada a la comunidad de Santiago ofreciendo sus valiosos servicios.

8.3 Las Pensiones

La terminación de los contratos de trabajo de personas con determinada antigüedad en la CAT fue objeto de un tratamiento especial por parte del Consejo de Administración de la empresa. El pacto colectivo establece en su artículo 13 una pensión prematura con 15 años de labores ininterrumpidas en la empresa y 55 años de edad. Este ha sido el concepto tomado en cuenta por el Consejo de la CAT para aplicar las pensiones y responder a una serie de inquietudes fundadas en la incertidumbre que produce a personas entradas en edad, la pérdida de su puesto de trabajo conscientes de que el mercado laboral para ellos es muy limitado a partir de los 50 años.

En ocasión de la reforma de una empresa por aplicación de la Ley No. 141-97, el Estado ya tenía su obligación definida en esa operación. Aunque el Plan de Pensiones hubiese presentado una proyección positiva en cifras actuariales que garantizara por un tiempo el pago de las pensiones. Asumir los pasivos laborales de las empresas sujetas a reforma significa, en principio hacerse cargo del pago de todas las prestaciones laborales, del pasivo contingente que representan las demandas en los tribunales de trabajo y tomar la responsabilidad del pago de las pensiones ya otorgadas, de las que resulten como consecuencia del proceso y garantizar la devolución de los aportes a los no pensionables. Esto implica necesariamente la liquidación del Plan de Pensiones.

El 17 de enero del año 2000, la Comisión sometió a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo la solicitud de pensión para 846 ex trabajadores de la CAT, de los cuales 758 pertenecían a la sede principal en Santiago y 88 a la oficina de Santo Domingo.

9. El Tema Laboral en la Marmolería Nacional

9.1 Prestaciones Laborales

Las acciones relativas a la terminación de los contratos de trabajo de esta empresa minera fueron tan breves y simples como lo reducido del personal que laboraba en sus instalaciones. Los miembros del sindicato de la empresa fueron desinteresados con el pago de su inamovilidad sindical. Se realizó el pago, en la sede central del Distrito Nacional así como en las instalaciones mineras en el interior del país, a 181 trabajadores.

9.2 Las Pensiones

La empresa no tenía un Plan de Pensiones, sin embargo había trabajadores de una edad y antigüedad en el puesto de trabajo, que se justificaba que quedaran protegidos. La Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) remitió un

listado de ex trabajadores de Marmolería Nacional que por múltiples causas califican para obtener una pensión del Estado con arreglo a la Ley No. 379. Los trabajadores que aplicaron para obtener dichas pensiones fueron 31 y sus expedientes están siendo objeto de un proceso de tramitación hacia la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

MARMOLERIA	
No. EMPLEADOS ANTES DE LA REFORMA	181
No. DE EMPLEADOS DESPUES DE LA REFORMA CORPORATIVA	(No disponible)
BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA DE REORIENTACION	
▪ PENSIONADOS	(Gestión Actual) 31
▪ BECAS OTORGADAS	
CARRERAS DE GRADO	-
MAESTRIAS/ POSTGRADO	1

10. El Tema Laboral en las Minas de Sal y Yeso

10.1 Prestaciones Laborales

La administración de las Minas de Sal y Yeso hace tiempo confrontaba problemas, fundamentalmente con el precio de venta del producto. Esto hacía insostenible la nómina y justificaba ostensibles retrasos en el pago de los salarios. Podría decirse que mantener esta empresa abierta era un mal necesario a causa de su significado social. La localidad denominada Salinas de la provincia Barahona, no tiene otras fuentes de trabajo.

Los trabajadores de las Minas de Sal y Yeso recibieron sus prestaciones laborales conforme a los cálculos que había realizado la administración de la empresa en un operativo dirigido por CORDE.

Los expedientes de solicitud de pensión fueron despachados a la Comisión y están en proceso de tramitación al Poder Ejecutivo.

Apéndice 1

PROGRAMA DE REORIENTACION
DE LOS RECURSOS HUMANOS

1. Encuentro con trabajadores

La Unidad Técnica Laboral se convirtió en un vehículo de comunicación entre los trabajadores y la Comisión de Reforma de la Empresa Pública.

Esta unidad, compuesta por técnicos del área social, se encargaba, entre otras funciones, de organizar encuentros con los trabajadores de las diferentes empresas en proceso de reforma en los cuales brindaban informaciones técnicas sobre el proceso y recogían las inquietudes generales y personales de los asistentes para luego presentarlas en las diferentes instancias de la Comisión y lograr dar respuestas directas a los interesados.

Asimismo contó con la participación de monitores laborales en las empresas, quienes brindaban apoyo a los técnicos de la UTL en la convocatoria y organización del personal durante los encuentros. Este grupo de trabajadores tenía además, la misión de difusión en el seno de las empresas de la información que generaba la Comisión sobre los avances de la reforma y muy especialmente en lo referente a beneficios dirigidos a los trabajadores.

Los encuentros se realizaron en escenarios fuera de las empresas (hoteles y salones de fiestas) para brindar a los trabajadores una atención especial; tuvieron como objetivos principales: ofrecer información sobre los avances del proceso de reforma en cada empresa, la presentación del programa de Reorientación de los Recursos Humanos (para esa época a nivel de propuestas) y la venta de acciones, en los casos en que se aplicaría la modalidad de capitalización.

La UTL organizó encuentros a nivel nacional para los trabajadores de las empresas Molinos Dominicanos, Molinos del Norte, Corporación Dominicana de Electricidad y Compañía Anónima Tabacalera. En el Consejo Estatal del Azúcar no fue posible la realización de los mismos, debido a que la situación de crisis económica que atravesaban los trabajadores, fruto de los atrasos en el pago de salarios, imposibilitaba un acercamiento, así como un clima favorable para realizar esa actividad.

2. Talleres de Intermediación al Empleo

Los Talleres de Intermediación al Empleo se llevaron a cabo con el objetivo de ofrecer información y orientación ocupacional a los trabajadores de las empresas, en el marco de un proceso de preselección de recursos humanos para cubrir ofertas de puestos de trabajo, en coordinación con el servicio Nacional de Intermediación al Empleo de la Secretaría de Estado de Trabajo.

Se informó cómo integrarse en la Bolsa Electrónica de Empleo, además recibieron orientaciones acerca del Mercado de Trabajo Dominicano y las técnicas de movilidad y promoción del trabajador. Se realizaron 17 talleres en las empresas del grupo CORDE, y la población beneficiada es de 851 trabajadores.

3. Talleres de Preparación al Retiro

La Unidad Técnica Laboral observó la necesidad de la preparación al retiro, bajo la conducción de un técnico especialista en conducta, de aquellos trabajadores de 60 años en adelante que sin importar el tiempo de servicio en la empresa les correspondiera o no pensión, en reconocimiento a la dedicación y entrega en el desempeño de sus labores.

Los participantes recibieron orientaciones acerca de las expectativas e incertidumbres de la vida futura y se les ofreció asesoría para la planificación de posibles actividades futuras y la asimilación de esta nueva etapa en la vida además de orientarles acerca de los planes de pensión existentes en la empresa y de las pensiones del Seguro Social.

Se realizaron 52 talleres y se benefició una población aproximadamente de 1000 trabajadores. En estos encuentros, la Unidad Técnica Laboral aplicó una ficha con el objetivo de determinar las necesidades de los participantes y ayudarlos a seleccionar alternativas que viabilizaran su estadía fuera de la empresa. En este sentido, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública ha hecho posible que 1500 ex trabajadores de 60 años en adelante hayan sido incluidos en el Programa de Ayuda Económica de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS).

4. Programas de Capacitación

Frente a la realidad de la mano de obra cesante que trae consigo el proceso de reforma y conscientes de la necesidad de desarrollo del recur-

so humano, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública a través de la Unidad Técnica Laboral implementa un programa de capacitación con el propósito de mejorar el nivel de calificación técnica de los trabajadores y con ello aumentar las posibilidades de absorción en el mercado de trabajo. El programa está articulado en dos niveles: preparación técnica y universitaria.

4.1 Programa de Capacitación a Nivel Universitario: Becas Condicionadas para Carreras de Grado, Postgrado y Maestrías

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública suscribió un acuerdo con la Fundación APEC de Crédito Educativo (FUNDAPEC) en fecha 16 de septiembre del año 1999 a través del cual otorga becas condicionadas a los trabajadores no recontratados por las nuevas empresas reformadas que así lo deseen, para realizar su sueño profesional. Los ex trabajadores incorporados en este programa reciben el pago de la matrícula y además la suma de RD\$ 1,500.00 (Mil quinientos pesos con 00/100) por periodo académico para carreras de grado y RD2,000.00 (Dos mil pesos con 00/100) para los que cursan postgrado y maestrías.

Con el objetivo de promover la participación de los interesados, la UTL celebró encuentros de información y orientación de este programa a los ex trabajadores de las empresas reformadas. Como resultado de la ejecución del Programa de Becas condicionadas se han beneficiado 46 ex trabajadores procedente de las diferentes empresas reformadas, con becas otorgadas para realizar carreras de grado, post grado y maestrías.

La inversión realizada por la Comisión para cubrir los costos de la primera etapa asciende a la suma de RD\$4,087,650.00 (Cuatro millones ochenta y siete mil seiscientos cincuenta pesos con 00/100).

Como parte de los esfuerzos que realiza la Comisión en lo que se refiere al componente capacitación, cabe señalar el financiamiento de becas para cursar estudios universitarios de los ex trabajadores e hijos becados por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) en la Universidad Central del Este. El financiamiento de estas becas forma parte de las conquistas laborales establecidas en los pactos colectivos firmados por el CEA y sus trabajadores, por lo que se firmó un acuerdo tripartito entre el organismo coordinador Azucarero, el CEA y la Comisión.

La Comisión se comprometió a evaluar, cuantificar y pagar los pasivos laborales contenidos en los pactos colectivos vigentes, dentro de los cuales se incluye el pago de becas a trabajadores e hijos. Por este

concepto se acumuló una deuda ascendente a RD\$2,148,381.50, la cual fue saldada en febrero de este año y permitirá que 296 ex trabajadores del CEA e hijos becados por esta Institución continúen sus estudios universitarios.

El monto estimado para la finalización de las carreras de estos estudiantes asciende a la suma de RD\$ 3,487,000.00 (Tres millones cuatrocientos ochenta y siete mil pesos con 00/100), valor que asumió la Comisión con la entrega de terrenos.

4.2 Programa de Capacitación Técnico-Profesional.

Se realiza en el marco de un acuerdo suscrito con el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), en fecha 9 de febrero del año en curso, con el propósito de cubrir la demanda de capacitación de los ex trabajadores detectada por los técnicos de la UTL por medio de la aplicación de la ficha profesional.

El INFOTEP diseñó una programación especializada para atender la demanda de capacitación que no pueda ser satisfecha en los cursos regulares que ofrece dicha Institución. En ese sentido, la UTL llevó a cabo las Jornadas de Información a los ex trabajadores con técnicos del área de orientación y evaluación del INFOTEP. En estas jornadas se ofreció información a los ex trabajadores sobre los cursos de nivel técnico y orientaciones sobre la necesidad de capacitarse a fin de facilitar su reinserción en el mercado de trabajo y viabilizar el ingreso a las nuevas zonas francas en construcción. Los técnicos del INFOTEP presentaron la oferta formativa y aplicaron los formularios de inscripción de los diversos cursos.

En estas Jornadas han participado 504 ex trabajadores. Las mismas se planificaron para dirigirlos a los trabajadores que requerían capacitación y estuviesen interesados en trabajar en las zonas francas; pero luego frente al interés demostrado por los trabajadores se celebran sesiones en todos los Ingenios del CEA y las demás empresas.

5. Creación de Nuevas Fuentes de Empleo

Con el objetivo de crear nuevas fuentes de empleo, la Comisión, el CEA y la Corporación de Fomento Industrial (CFI) firmaron un acuerdo para la creación de nuevas zonas francas, en las cuales el 80 por ciento

del personal estará compuesto por los trabajadores cesantes de las empresas reformadas. A finales del año 99, la UTL diseñó una ficha especial que se aplicó a todos aquellos interesados en laborar en los nuevos parques de zona franca que se construirán en Quisqueya y Hato Nuevo. Para obtener dicha información se llevó a cabo un operativo en todos los Ingenios del Consejo Estatal del Azúcar (CEA).

6. Centros Técnico Fabriles

La Unidad Técnica Laboral buscó respuesta a los posibles efectos del proceso de saneamiento en la nómina del Consejo Estatal del Azúcar y diseñó un nuevo esquema de autogestión mediante la creación de Centros Técnicos Fabriles, para beneficiar a grupo de ex trabajadores cesantes como consecuencia de los arrendamientos de los ingenios.

Los Centros Técnicos Fabriles son unidades productivas y de servicio creadas para proveer oportunidades de empleo, estimular la autogestión y propiciar el desarrollo de la capacidad técnica y profesional de los trabajadores desplazados de las empresas reformadas. Estos centros tienen como objetivo fundamental la reinserción de una proporción significativa de los trabajadores cesantes del área de factoría de la empresa en una actividad productiva, concebida dentro de un forma de autogestión orientada a la capacitación y la especialización.

Están dirigido a grupos técnicos: mecánicos, electricistas, plomeros, soldadores, herreros, desabolladores, pintores de vehículos y pueden integrar además, profesionales en adición de programas de investigación en materia relacionada con la modernización y actualización de la tecnología que tendrá un efecto positivo sobre la dependencia del país en lo que se refiere a utensilios y maquinarias importadas.

El proyecto está orientado al desarrollo de dos actividades básicas: (i) la actividad fabril; y, (ii) los servicios de reparación y mantenimiento

Objetivos específicos: Fabricación de tornillos, ejes, roscas, puntas de eje, rejas, verjas inversores, silenciadores, piñones, coplin, puertas metálicas, cargadores de bateríaS. Además de la reparación de vehículos, desabolladura y pintura, reparación de motores, estufas, hornos, reparación de instalaciones industriales y domésticas.

En los Ingenios del interior se requerirá un número de 50 trabajadores por cada centro y en el Ingenio Río Haina ingresarían cientos de trabajadores.

Apéndice 2

Actividades en Proceso de Ejecución

- Cobertura de la demanda de capacitación a nivel técnico a través del acuerdo de trabajo con el INFOTEP
- Efectuar talleres de preparación al retiro
- CEA: Ingenio Río Haina y Portuarios
- Conformar asociaciones de pensionados en:
MARMOLERIA
INGENIO BARAHONA Y DEMAS INGENIOS DEL CEA
INDUSPAPEL
MOLINOS DEL NORTE
MINAS DE SAL Y YESO
- Organizar jornadas de orientación de cursos técnicos con el INFOTEP, en el ingenio Barahona, Batey 5
- Definir y organizar el sistema de seguimiento de los programas de capacitación.
- Efectuar el seguimiento de la implementación de centros técnicos fabriles en: Haina, Boca Chica, Ozama, Porvenir y Consuelo
- Firma del acuerdo de la Comisión y la Universidad Central del Este para finalización de carreras
- Implementación de estancias para envejecientes

CAPITULO VIII
El Componente Social de la Reforma

Antecedentes

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública (Comisión) se planteó el objetivo fundamental de llevar a cabo un proceso de reforma, sustentado básicamente en dos líneas de acción: la incorporación del capital privado a las empresas y la consolidación de la intervención estatal en programas sociales focalizados a la población relacionada con la reforma.

Por un lado, los esfuerzos estuvieron dirigidos a lograr la incorporación del capital privado a las empresas estatales, en procura de gestionar las mismas de forma eficiente, dentro de los mecanismos y la propia dinámica del mercado, con lo cual se eliminarían los subsidios estatales, se incrementaría la productividad de las empresas y se colocaría a las mismas en mejores condiciones de competitividad lo cual garantizaría la generación sostenida de riqueza.

Por otro lado, el proceso de reforma se sustenta en la consolidación de la intervención directa del Estado y la integración de la sociedad civil en la implementación de programas focalizados hacia los estratos de la población menos favorecidos, en virtud de que el mercado por si solo resulta incapaz de satisfacer las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad dominicana, y muy en especial las necesidades de los trabajadores desplazados por el proceso mismo de reforma, así como tampoco los requerimientos de las comunidades cañeras (bateyes) que recibían una serie de servicios y facilidades por cuenta del CEA los cuales no podrán seguir siendo ofrecidos por las nuevas empresas azucareras.

A partir de la premisa anterior, la Comisión articuló dos líneas de intervención directa, una denominada Componente Laboral de la Reforma, orientada a generar un proceso de reconversión laboral, mediante la generación de oportunidades de formación técnico-profesional, dirigido a los trabajadores

cesantes, así como, la creación de empleos a través de la construcción de dos zonas francas, y la otra denominada Componente Social orientada fundamentalmente a generar el compromiso y la intervención de las instituciones públicas y las entidades de la sociedad civil en beneficio de la población afectada por el proceso de reforma.

Objetivos del componente social

El Componente Social de la Reforma se orientó fundamentalmente hacia la atención de las comunidades cañeras, con el objetivo de:

1. Gestionar la articulación permanente de la acción de las distintas instancias estatales y municipales en beneficio de los residentes en los bateyes.
2. Gestionar la consolidación y ampliación, en coordinación con las instancias estatales, de la acción de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en beneficio de las comunidades cañeras.

Acciones realizadas

La primera acción realizada por la Comisión fue indagar acerca de las características de la población residente en los bateyes. A tal fin realizó una Auditoria Social de los bateyes del CEA, seleccionando al azar 4,600 hogares se levantó información sobre: población, vínculos con la empresa azucarera, composición familiar, escolaridad, edad, aptitudes laborales, migración, nacionalidad y otras características de la población de los bateyes. La interpretación de la información recopilada fue realizada por el Instituto de Estudios de Población y Desarrollo (IEPD).

Durante la realización de la Auditoria Social, el territorio dominicano se vio afectado por el huracán George. Esa situación motivo la indagación sobre las comunidades afectadas y la existencia de familias damnificadas.

Los resultados más relevantes del estudio realizado fueron los siguientes:

- ✓ En el territorio de los 10 ingenios del CEA se localizan 220 bateyes agrícolas. Esas comunidades residen unas 43,070 familias con una población superior a 200 mil habitantes, lo cual representa alrededor del 2% de la población total del país.
- ✓ En cuanto al tipo de vivienda, el 53% de las familias de esos bateyes residen en viviendas independientes. También se determinó que aproximadamente el 71% de las viviendas son propiedad del CEA y el restante 29% es propiedad de las familias, aunque construidas en terrenos de la empresa.
- ✓ En el 32% de esos bateyes no existe ningún tipo de infraestructura para el servicio de agua potable. En las que disponen de algún tipo de infraestructura apenas el 23% tiene acueducto.
- ✓ El 66% de dichos bateyes no cuenta con ninguna forma de eliminación de excretas.
- ✓ La situación de la recogida de la basura es en la actualidad un descuido casi total.
- ✓ Los indicadores de asistencia en salud se expresan con los siguientes índices: un 16% de los bateyes no reciben ningún tipo de asistencia, en el 26% hay dispensarios médicos, los consultorios están presentes en el 4% de los bateyes, las clínicas rurales en el 3% y las boticas populares en el 2%.
- ✓ En términos del servicio de educación, en el 30% de los bateyes no se ofrece ningún grado de educación escolar. En concordancia con este dato, se tiene que el 33% de la población de 10 años o más no sabe leer ni escribir.
- ✓ El 49% de los bateyes no cuenta con el servicio eléctrico.

- ✓ El 83% de la población económicamente activa residente en los bateyes no tiene vínculos con los ingenios y se dedican a otras actividades como son: construcción, motoconcho¹, agricultura, zona franca, turismo y otros.

A partir de la información recabada, la Comisión estableció contactos con diferentes entidades estatales y organismos nacionales e internacionales de cooperación, con el propósito de articular acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de la población residente en los bateyes. Entre de las acciones ejecutadas hasta la fecha se señalan las siguientes:

- **ACUERDO Comisión-CFI-CEA. Creación de dos zonas francas.**

Con el propósito de generar nuevas plazas de empleo para aquellos ex trabajadores que no sean recontratados por las empresas reformadas, la Comisión promovió la construcción de dos nuevos parques industriales, localizados en el municipio de Quisqueya y en la comunidad de Hato Nuevo. En su primera fase, cada una de estas zonas francas generará alrededor de 3,000 nuevos puestos de trabajo. Se ha establecido contractualmente que no menos del 80% de esos puestos de trabajo deben corresponder a ex trabajadores.

Esta iniciativa se ejecuta en virtud de un acuerdo suscrito entre la Comisión, el CEA, y la Corporación de Fomento Industrial (CFI). Esta última tendrá a su cargo la operación de ambos parques.

- **ACUERDO Comisión-PLAN COMUNIDAD DIGNA-CEA.**

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población residente en las zonas cañeras, la Comisión suscribió un acuerdo con el CEA y el Plan COMUNIDAD DIGNA, me-

¹ Transporte público de pasajeros en motocicletas.

dante el cual esta última se compromete a orientar hacia los bateyes sus diferentes programas, como son: reparación de viviendas, saneamiento ambiental, alfabetización de adultos, salud preventiva y apoyo a grupos vulnerables, cultura, apoyo al deporte, capacitación, alimentación y generación de ingresos. Estas acciones beneficiarán a la totalidad de la población residente en los bateyes del CEA.

- **ACUERDO Comisión-PROMESE-CEA**

Con el propósito de que las familias residentes en las comunidades cañeras puedan acceder a la compra de medicamentos a precios rebajados, la Comisión suscribió un acuerdo con el Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE), mediante el cual en una primera fase se instalarán 29 Boticas Populares localizadas en igual número de bateyes.

La instalación de estos centros de expendio de medicamentos a precios rebajados beneficiará a un total de 12,604 familias residentes en las comunidades en donde serán instaladas, y a otras 9,000 familias ubicadas en comunidades aledañas.

- **ACUERDO Comisión-SESPAS-CEA**

Con miras a mejorar las condiciones de salud de la población residente en los bateyes del CEA, la Comisión suscribió un acuerdo con la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). Mediante este acuerdo se establece la incorporación de la población residente en las comunidades cañeras a los programas de prevención y atención médica, el establecimiento de Puestos de Leche orientados a beneficiar a la población envejeciente e infantil, y el establecimiento de Estancias Diurnas para Envejecientes para atender de forma ambulatoria las necesidades básicas de esa población.

Además, mediante el acuerdo suscrito se estableció incluir dentro del programa de Subvención a los Envejecientes, que ejecuta la SESPAS, a aquellos trabajadores no recontratados por

las empresas públicas reformadas que califiquen para dicho programa. Este componente ha permitido, en una primera fase, favorecer a un total de 1,500 envejecientes con la dotación de una subvención mensual.

● **ACUERDO CEA-SEEC**

Se suscribió un acuerdo entre el Consejo Estatal del Azúcar y la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC), con el aval de la Comisión, mediante el cual la SEEC se compromete dar atención a los centros de educación existentes en las comunidades cañeras, lo cual incluye la incorporación en su nómina al personal de educación que labora en dichos centros y suministrar el desayuno escolar en las diferentes escuelas existentes en los bateyes del CEA.

Asimismo, la SEEC se compromete a incorporar a esos bateyes en sus programas de mejoramiento, ampliación y/o construcción de centros educativos, en función de los requerimientos de la población residente en los mismos.

● **ACUERDO COMISION-COMUNIDAD DIGNA-RED "JACQUES VIAU"-CEA**

En un esfuerzo conjunto de la Comisión y el Plan Comunidad Digna, se suscribió un acuerdo con la Red de Encuentro y Solidaridad Dominico Haitiano Jacques Viau (REDH) de Encuentro y Solidaridad Dominico-Haitiano «Jacques Viau» con el propósito de finalizar la construcción y equipar un total de 13 centros comunitarios-educativos en igual número de comunidades cañeras, los cuales beneficiarán de forma directa a 2,735 familias residentes en dichas comunidades. Estos centros comunales, además podrán ser utilizados como refugios.

La REDH «Jacques Viau» está integrada por: el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), Centro Cultural Dominico-Haitiano (CCDH), Movimiento Cultural de los Trabajadores Haitianos (MOSCTHA) y el Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas (MUDHA).

● **ACUERDO Comisión-IDSS-CEA**

Se suscribió un acuerdo de pago con el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). El acuerdo tiene el propósito de beneficiar a más de 5,000 antiguos trabajadores de las empresas reformadas que no podían acceder a los servicios ofertados por el IDSS (pensiones, incapacidades), como consecuencia de la deuda acumulada desde 1984 por concepto de cotizaciones y primas por accidentes de trabajo dejadas de pagar por las empresas reformadas.

Mediante este acuerdo, la Comisión procedió al saldo total de la deuda que mantenían las empresas reformadas con el IDSS ascendentes a un valor de RD\$1,248,823,865.19 (mil doscientos cuarenta y ocho millones ochocientos veintitrés mil ochocientos sesenta y cinco pesos con 19/100).

A partir de la firma de este acuerdo, 5,100 ex trabajadores empezarán a recibir mensualmente el pago correspondiente de su jubilación.

● **ACUERDO Comisión-INFOTEC**

En interés de propiciar la reinserción laboral adecuada de los trabajadores de las empresas reformadas que no hayan sido recontratados, la Comisión suscribió un acuerdo con el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), mediante el cual se especializa un programa de formación técnica en función de las acciones formativas demandadas para el mejoramiento y actualización de la preparación laboral de los extrabajadores.

Por otra parte, el convenio establece que el INFOTEP, previa evaluación, hará la entrega de certificados ocupacionales de acuerdo a la competencia de cada trabajador y según las habilidades y los conocimientos que tengan.

● **ACUERDO Comisión-FUNDAPEC**

Con la finalidad de que el proceso de reforma contribuya a una verdadera reconversión laboral, la Comisión suscribió un

acuerdo con la Fundación APEC de Crédito Educativo (FUNDAPEC), mediante el cual todos aquellos ex trabajadores, no recontratados por las empresas reformadas, que deseen cursar estudios de grado, postgrado y maestría, en disciplinas que contribuyan al desarrollo económico y social del país, podrán optar por una beca de estudios condicionada.

El objetivo de este acuerdo es elevar el nivel de capacitación técnico-profesional de los ex trabajadores como forma de garantizar su reinserción laboral en condiciones de empleo superiores a las que poseían en las empresas reformadas.

El acuerdo suscrito operará mediante un Fondo Rotatorio, aportado por la Comisión, por un valor estimado de RD\$4,087,650.00, de los cuales se realizó un primer desembolso con un valor de RD\$2.0 millones.

- **ACUERDO Comisión- UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ESTE**

La Comisión suscribió un acuerdo con la Universidad Central del Este (UCE), mediante el cual se procedió a la liquidación total de la deuda por concepto de pagos atrasados de becas concedidas por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) a trabajadores de esa empresa.

El acuerdo beneficia a un total de 296 trabajadores o hijos de trabajadores que realizan sus estudios en ese centro educativo.

Además de saldar la deuda, el acuerdo suscrito cubre el pago total de las becas hasta la finalización de los estudios de los beneficiarios.

- **ACUERDO COMISION-DIOCESIS DE SAN PEDRO DE MACORIS-CEA**

Mediante un esfuerzo conjunto entre la Comisión y la Diócesis de San Pedro de Macorís, se firmó un acuerdo mediante el cual se procede a la ejecución de un plan de reasentamiento

de aquellas familias residentes en las comunidades cañeras de la región este del país, que directa o indirectamente han sido afectadas por el proceso de reforma del Consejo Estatal del Azúcar.

El referido acuerdo beneficiará a más de 2,000 familias residentes en las comunidades cañeras afectadas.

- **DOTACION DE ALIMENTOS (PMA)**

En virtud de gestiones encaminadas por la Comisión ante el Secretariado Técnico de la Presidencia y el Fondo Dominicano de Preinversión (FONDOPREI), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) aprobó un proyecto de asistencia a la población residente en los bateyes que fueron afectados por el huracán Georges.

Este proyecto está dividido en dos etapas. La primera etapa beneficiará a unas 95,000 personas residentes en 48 bateyes localizados en las provincias Monte Plata, Barahona, San Cristóbal y el Distrito Nacional.

Con la implementación de este proyecto, bajo la modalidad de intercambio de alimentos por trabajo, se prevé la reparación de 7,000 viviendas, así como también de letrinas, sistemas de drenaje, centros de salud, acueductos y la rehabilitación de cultivos agrícolas.

- **PROGRAMA DE MEJORAMIENTO Y/O DOTACION DE SERVICIO DE AGUA POTABLE EN COMUNIDADES CAÑERAS.**

Recientemente la Comisión presentó al Secretariado Técnico de la Presidencia, un programa para mejorar las condiciones de salubridad de la población residente en los bateyes que fueron afectados por el huracán Georges, mediante el mejoramiento y/o dotación del servicio de agua potable. La ejecución de dicho programa será responsabilidad del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA).

El programa contempla: limpieza y/o reparación de pozos, construcción de pozos tubulares, construcción de acueductos múltiples, instalación de líneas de conducción, instalación de plantas de tratamiento, reparación de tanques de almacenamiento, reparación de tuberías y de molinos de viento.

Mediante la implementación de este programa se beneficiará, de forma directa, aproximadamente a 40,000 habitantes residentes en bateyes localizados en los ingenios Boca Chica, Quisqueya, Santa Fe, Porvenir, Consuelo, Ozama y Haina.

El presupuesto estimado de este programa asciende a alrededor de RD\$40.0 millones, y ya ha sido sometido por el Secretario Técnico de la Presidencia a la consideración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el propósito de lograr su financiamiento.

En adición a estas acciones y considerando que la Ley 141-97 no contempla de forma específica la situación de los bateyes de los ingenios del CEA, la Comisión se planteó la definición de responsabilidades entre los empresarios arrendatarios de los ingenios y el Estado dominicano. Para ello se ha procedido a clasificar los bateyes en función de cuáles estarían bajo el control y responsabilidad de los arrendatarios y cuáles bateyes serían propuestos en términos territoriales como comunidades abiertas, donde los arrendatarios no tendrían ninguna autoridad como tal.

Con el propósito de promover la puesta en agenda, en las instituciones estatales de servicios sociales, a la población residente en los bateyes, se realizaron 4 encuentros de trabajo en los cuales participaron 18 instituciones estatales.

Por otra parte, se trabaja en la redefinición del status de las ocupaciones, incluyendo la titulación de viviendas y terrenos para beneficiar a los ocupantes, en los casos en que se justifique, en atención a su condición social y al tiempo de residencia y usufructo de las parcelas.

CONCLUSIONES

En virtud de los objetivos previstos dentro del componente social de la reforma, la Comisión logró:

- El compromiso de algunas instancias gubernamentales (SESPAS, SEEC, INAPA, PLAN COMUNIDAD DIGNA, PROMESE, CFI) de integrar de forma permanente dentro de sus planes de acción a las comunidades cañeras. Es necesario ampliar la participación de las demás instituciones estatales y municipales en beneficio de dichas comunidades.
- Participación de algunas organizaciones no gubernamentales en acciones concretas en beneficio de la población residente en los bateyes del CEA.

CAPÍTULO IX
Análisis Crítico de la Reforma

1. Comparación con otras experiencias

La incorporación de inversionistas privados a las empresas estatales en la República Dominicana tiene marcadas diferencias con los esquemas de privatización tradicionales aplicados en la mayoría de los países que desarrollaron procesos de reforma e incorporación de capital y gestión privados a las empresas estatales. Con la excepción del caso boliviano, en el cual el modelo aplicado ha sido también el de capitalización, todos los demás optaron por un esquema de incorporación privada ortodoxo.

De los casos analizados en el primer capítulo de este documento, el chileno, el argentino y el peruano han sido realizados bajo esquemas de privatización mediante la venta de las empresas. Posteriormente, en estos países se han desarrollado esquemas de concesión de servicios públicos y de construcción de obras públicas. En general, las empresas estatales de estos países han sido objeto de venta al sector privado. La privatización como fue ejecutada, ha implicado la enajenación, la desincorporación de las empresas estatales mediante la venta de sus acciones de una sola vez o de manera gradual. Por el contrario, el esquema alternativo de la capitalización que fue aplicado en Bolivia y luego en República Dominicana ha implicado la emisión de nuevas acciones, bajo este esquema, el Estado mantiene su cantidad original de acciones, mantiene su patrimonio intacto y mejorado, y emite nuevas acciones para ampliar el capital de la empresa hasta duplicarlo.

El momento histórico, interno e internacional, en el que cada país ha encarado la reforma, ha sido determinante para la estrategia aplicada. En momentos en los que se iniciaba la

privatización en el continente americano, pensar en un esquema de incorporación privada que no implicara enajenación, era poco viable. Por ejemplo, cuando Chile se embarcaba en la privatización, el mundo sólo había conocido una experiencia previa de un país en vías de desarrollo: el caso de Bangladesh. Por otra parte, en el caso argentino el proceso fue desarrollado en momentos en los que el mercado internacional de capitales estaba atravesando por un periodo de crisis, como consecuencia de las dificultades para honrar los servicios de la deuda por parte de los países altamente endeudados, entre los cuales se encontraba la propia República Argentina.

Está claro que en ambos casos las circunstancias del contexto externo condicionaron, de manera definitiva, el procedimiento para la incorporación privada y las posibilidades de obtención de resultados «sorprendentes».

El modelo de capitalización inicialmente aplicado en Bolivia era un esquema difícil de imaginar en un momento de incertidumbre económica y política para la región, como lo fue el periodo de principios de la década del 70 y mediados de los 80. Consecuentemente, cada uno de los países pioneros en materia de reformas emprendió un proceso de incorporación privada mediante la venta de los activos o acciones estatales al sector privado.

El Estado, en todos los procesos de reforma estudiados (excepto en el caso boliviano) mostraba ciertos elementos comunes: arcas estatales vacías, déficit fiscal sin posibilidades de ser resuelto por la vía impositiva y, en general, inestabilidad en sus variables macroeconómicas que obligaban a tomar medidas radicales. En este contexto, la respuesta vía la reforma buscaba básicamente alcanzar dos objetivos: promover la participación privada en la economía y, en particular: (i) promover la afluencia de capitales extranjeros; y, (ii) conseguir recursos para las necesitadas arcas estatales. El Estado urgido de recursos, en medio de la crisis de los mercados internacionales de capitales, no encontraba otra fuente para obtenerlos que mediante la enajenación de su propiedad. Como resultado, el alivio de corto

plazo en las finanzas públicas, se hizo posible gracias a que el Estado «consumió» su capital acumulado en varias décadas.

En otro orden, estos procesos no estuvieron libres de problemas para las empresas reformadas. Estas empresas privatizadas, debieron recurrir rápidamente al mercado internacional de capitales en búsqueda de nuevos recursos; y cuando no pudieron obtenerse, los servicios públicos que prestaban esas empresas se vieron deteriorados por lo menos en un principio, con lo cual se ponía en tela de juicio el verdadero beneficio de la reforma.

Entre las razones que justificaron la reforma, siempre estuvo presente la imposibilidad del Estado de continuar financiando las inversiones para el mantenimiento y expansión de las empresas. Particularmente, en el caso de las empresas de servicios públicos esta situación amenazaba con convertirse en problemas explosivos. Luego de la privatización, si bien el Estado quedó sin la responsabilidad sobre las inversiones, no se libró de los problemas posteriores por el retraso en la realización de las inversiones. Por su parte, los nuevos dueños de las empresas, luego del primer esfuerzo para el financiamiento de la «compra» de la empresa, debían pensar en un segundo esfuerzo en pos de conseguir recursos para realizar las inversiones diferidas durante la época de propiedad estatal. Cuando no fue posible obtener nuevos recursos, el deterioro consecuente de los servicios llevó al cuestionamiento de las reformas.

Los movimientos de protesta sobrevinieron a la visible «incapacidad» del sector privado de manejar las empresas privatizadas y se cuestionó la «falta de previsión» para obligar contractualmente a la ejecución de un plan de inversiones. Aprendida la lección, los procesos de privatización posteriores incorporaron la obligación contractual de realizar de un plan mínimo de inversiones. Aunque esto permitió en alguna medida cubrir el problema, no fue suficiente. Como la historia lo demuestra, es muy difícil que el Estado revierta una transacción basado en el argumento de que las inversiones han sido insuficientes de hecho no se conoce de caso alguno de reversión

de la medida en el que el Estado no hubiera incurrido en costos muy elevados.

Por otra parte, en los casos como el argentino, el esquema permitió que los inversionistas pudieran «pagar» por las empresas mediante recompra de bonos en el mercado secundario. Si bien esto permitió al país aliviar el peso de la deuda externa, es probable que haya producido una sobre valoración de la deuda y, como resultado, una sub-valoración de las empresas. Por ejemplo, la compañía telefónica de Argentina costó, en términos de dinero en efectivo, menos de lo que le costó a Telefónica de España hacerse del 50% del paquete accionario de la empresa estatal de telecomunicaciones del Perú. Aún cuando el mercado argentino es notoriamente más importante que el peruano en el sector telecomunicaciones.

Esto, sin embargo, no significa necesariamente un juicio contrario al proceso argentino, más bien ilustra de manera dramática: (i) la influencia que puede tener sobre el precio de una empresa el contexto en el cual se realiza la reforma, (ii) la coyuntura económica por la que atraviesa la región y el mundo y, (iii) el costo que debe ser asumido por la administración estatal para llevar a cabo la medida.

Por su parte, con todo lo innovador del esquema de capitalización, el proceso de incorporación privada bajo dicha modalidad probablemente no hubiera sido posible de ejecutar en Bolivia, si el país no hubiera ejecutado varios años antes un plan de ajuste económico y si no hubiera mostrado indicadores de estabilidad macroeconómica. Una economía pequeña como la boliviana, en comparación a las economías de sus vecinos, seguramente no habría podido atraer masivamente capitales como lo hizo con la capitalización, sin un entorno externo proclive a invertir en la región, y si los modelos de reforma sectorial que se utilizaron no hubieran, aunque con características propias, ya pasado la prueba de suficiencia en estos otros países.

El modelo de capitalización vino a ser una respuesta al problema financiero que luego de la privatización aquejaba a las empresas privatizadas. El nuevo esquema asegura la exis-

tencia de recursos para ser invertidos en el desarrollo de la empresa. De esta forma, existiendo los recursos, la imposición de plazos máximos para su inversión en el desarrollo de la empresa garantiza que el sector no sufrirá por ausencia de inversiones en el período posterior a la reforma.

Cada uno de los países que en su momento ha tenido que enfrentar un proceso de reforma en los sectores tradicionalmente manejados por el Estado, ha tenido que enfrentar la crítica y resistencia de trabajadores y sectores empresariales ligados a la actividad así como de políticos acostumbrados a «usufructuar» la propiedad estatal en beneficio del partido y de sus militantes.

El proceso de reforma dominicano trató de recoger las experiencias positivas. En el caso del sector eléctrico se utilizó el modelo de organización del mercado aplicado en Chile, con algunas modificaciones importantes para permitir una mayor dinámica en el mercado. Por ejemplo: permitir un cierto grado de libertad para que las empresas distribuidoras de electricidad pudieran producir energía eléctrica, impulsar una mayor competencia en la generación de electricidad y garantizar una rápida expansión de la producción.

Del modelo boliviano de capitalización se tomó el concepto básico de asociación entre el Estado y el sector privado. Pero el caso del sector eléctrico dominicano en definitiva fue más extensivo por cuanto abarcó las áreas de generación y distribución de electricidad; y si bien el procedimiento de incorporación privada ha sido en esencia el mismo, la reestructuración del mercado tiene diferencias importantes. En el caso dominicano, se establece que la actividad de generación de electricidad es una actividad de libre ingreso; en el caso boliviano no.

Otro elemento peculiar y específico del caso dominicano es que la capitalización ha sido aplicada también a empresas «pequeñas» de sectores competitivos. Hasta ahora la capitalización había sido probada únicamente a nivel de las grandes empresas estatales con algún rasgo característico de condición cuasimonopólica. En la República Dominicana, la reforma bajo el esquema de capitalización abarcó, con éxito, empresas relativamente pequeñas como son las molineras y las tabacaleras y

no se tuvo que otorgar ningún tipo de preferencia en la actuación en el mercado para estas empresas.

La situación de partida de los sectores y empresas en proceso de reforma es particularmente importante como referencia para la evaluación. Por ejemplo, en ninguno de los casos analizados las empresas del sector eléctrico habían llegado a una situación de descalabro como la Corporación Dominicana de Electricidad. En general, todas las empresas incorporadas en la Ley No. 141-97 atravesaban por una situación de crisis extrema. Su viabilidad comercial sin mediar medidas de corte radical, era prácticamente nula.

De alguna manera, en la experiencia de otros países, la inviabilidad se veja en el horizonte como una consecuencia lógica de la crisis de las finanzas públicas que arrastraría consigo, indefectiblemente, a las empresas y viceversa. Pero, por ejemplo, el sector eléctrico argentino no se encontraba con el nivel de déficit del sector eléctrico dominicano. Por ello, si por una parte la República Dominicana contó a su favor con el hecho de estar realizando una incorporación privada cuando el esquema en muchos países ya había sido probado y demostró ser viable, no es menos cierto que el gran mérito del país ha estado en que el proceso se realizó con empresas que se encontraban definitivamente en una condición de deterioro generalizado.

Por otra parte, en cuanto al sector azucarero, la selección de la modalidad del arrendamiento ha permitido cumplir con el objetivo de mantener el sector activo y por tanto, en posibilidades de continuar siendo fuente de empleo para miles de familias; y paralelamente, ha mantenido intacta la propiedad estatal. Los resultados obtenidos deben considerarse importantes y exitosos, por cuanto, hasta donde se conoce, la reforma aplicada en el sector, considerando su magnitud y los problemas iniciales que enfrentaba, no tiene antecedentes comparativos con otras experiencias.

El otorgamiento en propiedad activos de importantes como la tierra ha provocado situaciones de permanente cuestionamiento. De allí que, por ejemplo, las reformas más recientes de sectores que tienen grandes propiedades de bienes

inmuebles (y tierras) como es el caso del sector ferroviario, hoy en día sean contempladas bajo un esquema de arrendamiento, tal cual ocurrió con toda la propiedad del Consejo Estatal del Azúcar en la República Dominicana.

El proceso dominicano tuvo que sortear grandes problemas para lograr interesar a los inversionistas y, por ende, para lograr buenos resultados. El proceso estuvo condicionado por una coyuntura externa negativa provocada por las dificultades del mercado financiero que recibía los embates de la denominada «crisis asiática». De igual forma, el proceso estuvo condicionado por las propias dificultades internas de convencimiento a nivel de diferentes instancias del propio Gobierno que provocaron problemas de credibilidad y confianza en la sostenibilidad de la reforma. Y, tal vez el elemento más importante, la situación de descalabro que atravesaban las empresas reformadas. Todos estos factores condicionaban la respuesta masiva a los esfuerzos por interesar inversionistas

En ninguno de los casos —excepto el chileno, que se ejecutó bajo un Gobierno no surgido de las urnas—, los procesos de reforma estuvieron libres de violentas manifestaciones públicas de rechazo. Las huelgas y las protestas marcaron el ritmo al cual marchaban esos procesos. Frente a esto, en el caso dominicano no tuvo que lamentar ningún movimiento violento. Las protestas fueron «canalizadas» fundamentalmente, a través de los medios de comunicación; y en su gran mayoría provinieron de grupos interesados o políticamente comprometidos. Bajo este punto de vista, el modelo de reforma aplicado en la República Dominicana debe ser considerado un punto de referencia importante en el contexto mundial, si se quiere hacer un recuento de las experiencias en materia de reforma.

Finalmente, los procedimientos públicos aplicados han provocado que propios y extraños, ganadores y perdedores tengan que destacar la transparencia y pulcritud de los procesos.

2. Los costos sociales y políticos de la Reforma

A principios del año 1999, el Presidente Leonel Fernández Reyna asistió a uno de los principales programas dominicales

de televisión de la República Dominicana, junto a los miembros de la Comisión, para responder las inquietudes que por la vía telefónica planteaban los ciudadanos y ciudadanas sobre la reforma del sector eléctrico nacional.

Una televidente que se identificó como militante del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) preguntó al Presidente si no consideraba que su Gobierno y su partido podrían pagar un costo político muy elevado por haber auspiciado la reforma de las empresas públicas.

El doctor Fernández Reyna respondió lo siguiente:

«Cuando se emprende un proyecto de esta naturaleza, no se debe partir del costo político que un Presidente o un partido pueda pagar, lo que debe buscarse es proveer de un servicio eficiente a la población, es decir, resolver un problema de carácter nacional»

«Hay que entender que toda acción trascendente, como es el proyecto de reforma de las empresas públicas, puede traer, de manera tan gencial, un costo de carácter político, pero ese riesgo debemos asumirlo cuando trata de una acción de interés general. Si el proyecto resulta exitoso, el resultado será favorable, y si el proyecto colapsa, entonces el costo político será negativo».

«Nosotros hemos tomado todas las medidas para que la capitalización de las empresas públicas tenga resultados positivos para toda la población, hacemos votos porque sea una iniciativa exitosa, y si es así, se supone que disfrutaremos de un beneficio político».

«Pero es bueno aclarar que al tomar la iniciativa, lo que procuramos no fue un beneficio político para el Gobierno, sino resolver un problema importante al país. Creo que un proyecto de esta naturaleza no se debe asumir teniendo como meta legitimarse políticamente o incrementar su aceptación en la población. Pienso que la acción humana que parta de esa premisa va al fracaso, porque se estaría colocando el interés particular por encima del bien común, y eso, para alguien de buen juicio, sería desvirtuar la función que le ha tocado desempeñar para beneficio del interés nacional».

Después de leer la respuesta del Presidente Fernández Reyna a su compañera de partido, parecería que no es necesario referirse al costo político que habrían pagado o habrán de pagar los impulsores de la reforma de las empresas públicas.

No obstante, es interesante observar que en política, hacer las cosas con estricto apego a los mejores intereses de la colectividad no siempre es suficiente para que la sociedad reconozca y recompense a los protagonistas. Hay coyunturas en que la ficción puede ser más convincente que la propia realidad.

Hablamos de coyunturas, porque son elementos de mucha importancia en la percepción que la población pudo haber tenido de la reforma. Era muy difícil, y lo es aún en estos momentos, lograr que los dominicanos se convenzan de los beneficios de la capitalización del sector eléctrico en medio de una crisis tan profunda que apenas les permite disponer de unas pocas horas del servicio de electricidad cada día.

En medio de la precariedad del servicio, la población no repara en que el problema no es nuevo, que no es responsabilidad del Gobierno del PLD, y mucho menos del proceso de reforma, que ha constituido la única iniciativa dirigida a resolver de manera definitiva la deficiencia del suministro de electricidad en la República Dominicana.

A esa situación se suma el hecho de que no todos los resultados positivos del proceso podían reflejarse de inmediato, y eso puede ser determinante al momento de evaluar la iniciativa y a sus ejecutores.

Con estas reflexiones estamos aceptando la posibilidad de que el proceso de reforma de las empresas públicas, independientemente de la oportunidad y la corrección con que haya sido concebido y ejecutado, puede haberle costado un gran sacrificio político al Gobierno del doctor Leonel Fernández, al Partido de la Liberación Dominicana y a los miembros de la Comisión.

En cuanto al Presidente Fernández, él se ha encargado de establecer que el éxito de la reforma de las empresas públicas era una meta básica suya, y que siempre estuvo dispuesto a asumir el costo político que pudiera representar.

En lo relativo al PLD, no descartamos que el proceso haya sido uno de los factores que motivaron la baja votación obtenida en las elecciones presidenciales y vicepresidenciales del 16 de mayo del año 2000, pues hasta ese momento la mayoría de la población no había disfrutado de los beneficios de ese proceso. No obstante, el costo o la ganancia política que representa la reforma para el PLD habrá que volver a evaluarla más adelante, cuando la reforma haya tenido el tiempo suficiente para madurar y dar sus frutos.

En cuanto al costo político de la reforma para los miembros de la Comisión, también deberá ser objeto de una evaluación en el mediano plazo, pues los cuestionamientos y críticas negativas hechas a su gestión solo fueron validadas y asumidas por la población cuando estaban estrechamente vinculadas a la crisis coyuntural de un servicio relacionado con las empresas reformadas y sin dar tiempo el tiempo necesario para que los cambios producidos con la reforma produzcan los beneficios para la población.

El Costo Social: No hay duda de que el Gobierno del doctor Leonel Fernández tuvo que asumir un elevado costo social para poder llevar a cabo la reforma de las empresas públicas. Basta recordar que se vio precisado a destinar miles de millones de pesos del presupuesto nacional para cubrir deudas de las empresas para ponerlas en capacidad de ser reformadas y para evitar que el proceso provocara situaciones traumáticas entre los trabajadores. Aunque en mérito a la verdad, estos recursos utilizados por el Gobierno representan el «sinceramiento» del Estado sobre sus gastos ya incurridos a lo largo de varias décadas y, sin embargo, nunca reconocidos¹. El Gobierno, con el fin de viabilizar la capitalización, no ha hecho otra cosa que pagar deudas, en su mayoría heredadas de gestiones pasadas.

Con esos recursos, el Gobierno pudo haber desarrollado grandes proyectos de corte social en todo el territorio nacional,

¹ En general, una gran mayoría de los pasivos corresponden a deudas acumuladas durante décadas. Por ejemplo, los pagos para resolver los pasivos laborales en la generalidad de las empresas reformadas o los pagos acumulados en el caso de la CDE con los IPP.

abarcando amplios segmentos de la población de menores ingresos económicos, lo cual podría haber reportado una mayor aceptación de su ejercicio político en lo inmediato.

Además, si valoramos la acción desde la lógica del impacto inmediato, podríamos asumir que la reforma ha obligado a varios grupos de la población a pagar un alto costo social. Un ejemplo lo constituyen las comunidades cañeras, donde la casi totalidad de las actividades económicas y sociales dependían básicamente de los ingenios del CEA.

En esas comunidades, los residentes no pagaban el servicio de electricidad, independientemente de que se tratara de un picador de caña o un empresario cuya actividad no tuviera ninguna relación directa con el CEA. De esa situación se beneficiaban los propietarios de colmados, discotecas, gasolineras, almacenes, salones de bellezas y una amplia gama de negocios.

Los servicios básicos de esas comunidades, entre ellos salud, educación, agua potable, comunicación terrestre, también fueron responsabilidad directa de los ingenios del CEA por decenas de años. La llegada de la reforma ha provocado un ruptura con ese sistema y, en consecuencia, una incertidumbre temporal.

Apropiarse de una porción de las tierras de la agroindustria estatal también fue por décadas una opción que podían tomar y la tomaron - muchos residentes de las áreas cañeras, e incluso, personas que no residían allí y que no tenían vinculación con la actividad, situación a la cual la reforma necesariamente le pondría fin.

Por años, la sociedad dominicana estuvo muy consciente de que en las empresas públicas existían nóminas infladas, debido al clientelismo político y al populismo con que se manejaban. La reforma implicaba, necesariamente, un recorte de esa nómina, lo cual también constituyó un costo social para aquellos segmentos que tradicionalmente se beneficiaban de la situación.

Podría parecer exagerado, pero en torno a algunas de las entidades cuya reforma se dispuso en la Ley No. 141-97 existían compañías que no ofrecían servicios a otros clientes, por-

que fueron creadas con el objetivo específico de hacer buenas operaciones comerciales con las empresas públicas. Esa situación tenía que cambiar con la reforma, lo cual constituyó un costo para esos negocios.

En fin, existían numerosos grupos que durante años recibieron un beneficio directo de las empresas públicas, al que la reforma obligaba a poner fin, lo cual implicó un costo para ellos. Otros segmentos que recibían una asistencia precaria de las empresas en proceso de reforma, también han tenido que pagar un costo, mientras se ponen en vigencia los proyectos que darán una respuesta más adecuada a sus necesidades.

Por ejemplo, las personas que por años han recibido asistencia social, servicios de agua y de salud del CEA, es lógico que sientan incertidumbre mientras comienzan a dar sus frutos los paquetes diseñados por la Comisión y las demás instituciones públicas, con la ayuda de organismos internacionales, los cuales deberán transformar positivamente las áreas cañeras y sacarlas de la situación de miseria en la que se han mantenido.

Es decir que por el momento solo es posible evaluar el costo político y social de la reforma de manera transitoria, en función de los acontecimientos coyunturales y del efecto directo e indirecto de quienes de una u otra forma se beneficiaban con un problema que lo tenía que pagar toda la sociedad. Por ello, hacer una evaluación definitiva del proceso en esta etapa podría conducir a conclusiones sesgadas, pues los verdaderos resultados de la iniciativa deberán observarse dentro de algunos años.

Habrà que esperar a cosechar los frutos de la siembra de la reforma para conocer los beneficios de tener un país con electricidad permanente, aunque ahora algunos grupos hayan perdido el «privilegio» de no pagar las escasas horas de servicio que reciben cada día. También habrá que esperar a que las comunidades cañeras, olvidadas por todas las instituciones responsables de ofrecer los servicios básicos, comiencen a recibir las atenciones que reciben las áreas no cañeras; entonces será posible valorar con mayor objetividad si habrá valido la pena el costo social que se ha pagado.

Si los resultados del proceso se corresponden con los objetivos perseguidos por sus protagonistas, en el mediano plazo el país comenzaría a disfrutar de los beneficios; entonces tendríamos un nuevo escenario, a partir del cual habría que re-evaluar el costo pagado por los actores. Como dijo el Presidente Fernández, si queda demostrado que la iniciativa fue exitosa, entonces, en vez de un costo habrá un beneficio político y social para todos.

3. Las posiciones de los distintos Grupos Sociales

Desde el momento en que el Presidente Leonel Fernández asumió la decisión de reformar las empresas públicas, se evidenció que resultaría difícil lograr el consenso en esa dirección. En adición a los factores clásicos que dificultan los acuerdos en sociedades como la dominicana, en esta iniciativa había una amplia gama de intereses de diversa naturaleza difíciles de conciliar.

El primer gran reto fue lograr que los líderes de los partidos políticos representados en el Congreso Nacional comprendieran la magnitud de la crisis de las empresas públicas y que se convencieran de la conveniencia de respaldar una iniciativa legislativa para cambiar el rumbo de la situación.

Al parecer, para los miembros del Congreso no resultó muy difícil entender la necesidad de reformar las empresas públicas, pues luego de escuchar al Presidente Fernández en una reunión conjunta que contó con la asistencia de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados, comenzaron a soplar brisas favorables al proyecto en las más altas instancias de las principales organizaciones políticas del país.

No obstante, los intereses políticos particulares y las dificultades típicas de una sociedad presa de grandes debilidades institucionales, postergaron por un largo período la aprobación de la iniciativa presidencial, la cual sufrió una serie de modificaciones que impusieron a la reforma una marcha lenta y tortuosa.

Esa dilación se reflejó en un mayor deterioro de las empresas públicas, un sacrificio económico extraordinario para el Estado y una reducción del atractivo que tenían las empresas públicas como negocios para captar la atención de los inversionistas.

Fue casi un año después de asumir la dirección del Estado que el Presidente Fernández logró coronar el primer eslabón de su esfuerzo, al promulgar la Ley General de Reforma de la Empresa Pública (Ley No. 141-97), en la cual se dispuso la transformación de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) y la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera (CORPHOTEL).

Sin embargo, más tarde se demostró que el hecho de que los partidos políticos representados en el Congreso apoyaran la ley no garantizaba que estuvieran dispuestos a contribuir con el Gobierno para que la iniciativa se materializara. Más bien pareció que dieron su visto bueno al proyecto para poner al Gobierno a cargar con un fardo pesado, generador de descontento e impopularidad, que bien podría ser aprovechado por los opositores.

Esta apreciación encuentra fundamento en el hecho de que durante todo el período en que se trabajó en la ejecución de la reforma, las organizaciones políticas no cesaron en criticar todas y cada una de las acciones de la Comisión. Esas críticas, en la mayoría de los casos, se formularon al margen de la racionalidad de los hechos.

Muchos de los dirigentes de los partidos de la oposición hicieron un gran esfuerzo por ocultar su responsabilidad en la reforma. Cuando se les recordaba que Ley General de Reforma de la Empresa Pública había sido aprobada por consenso, alegaban que ellos habían aprobado la Ley, pero no la forma en que se ejecutaba el proceso, es decir, había que buscar un argumento para que no se les asociara a las medidas no populistas que se derivaban de la iniciativa.

Si tomamos en cuenta que la reforma de las empresas públicas fue uno de los principales proyectos del Gobierno del PLD,

podemos considerar que esa organización política debió jugar un rol más activo en la defensa y promoción de esa iniciativa y sus dirigentes debieron asumir una posición más coherente en esa dirección.

Aunque no se puede atribuir un comportamiento uniforme a todos los dirigentes del partido de Gobierno, en el medio público nunca faltó la opinión de alguna figura destacada de esa colectividad política restándole validez y méritos al proyecto. Ese fue uno de los elementos de mayor impacto negativo en la credibilidad de la reforma frente a la población. Si bien podría entenderse que algunos dirigentes del partido de Gobierno rehuyeran la responsabilidad de las medidas no populistas que implicaba la reforma, por la corta visión que incide en nuestro medio político, lo que resulta difícil de entender es que funcionarios del Gobierno, algunos de ellos claves en el éxito o el fracaso del proceso, asumieran actitudes ambivalentes y llegaran a tratar de boicotear el desarrollo de la iniciativa.

Hubo momentos en que los funcionarios que encabezaban las principales entidades incluidas en la Ley No. 141-97 se colocaron en primera línea entre los obstaculizadores de la reforma.

En el sector empresarial, el comportamiento frente a la reforma no fue uniforme. En la mayoría de los casos, las principales organizaciones representativas del empresariado ofrecieron su apoyo al proceso, lo cual no implica que no existieran voces disidentes que usaron sus espacios para atacar la reforma.

En el caso de los trabajadores organizados, se puede afirmar que, en sentido general, el proceso encontró oídos abiertos para el diálogo, y no hubo una línea radical de combate al desarrollo de la reforma.

3.1 Las posiciones de los grupos de acuerdo con sus intereses

En lo relativo a los partidos políticos, todo parece indicar que hubo una gran confusión de intereses, donde la coherencia no tuvo presencia permanente. En un primer momento, los partidos de la oposición entendieron que su decisión de apoyar la

reforma podría ser atractiva para la colectividad, dado el elevado nivel de deterioro de las empresas públicas, lo cual se había evidenciado en el primer semestre de Gobierno del Dr. Leonel Fernández Reyna.

Además, era previsible que la reforma conllevaría una serie de medidas impopulares, tales como la eliminación del personal supernumerario, el clientelismo, el tráfico de influencia y una serie de prácticas que si bien no son lícitas, ya se consideraban normales entre los públicos vinculados a las entidades a reformar, las cuales implicarían un costo político que pagaría el Gobierno, y que se reflejaría en beneficio de los opositores.

El juego político parecía ser que mientras el Gobierno pagaba el costo de cambiar viejas prácticas populistas y trataba de hacer la reforma con el mayor apego a la ley, los partidos de la oposición sacaban ventaja a la situación, convirtiéndose en los defensores públicos de los segmentos afectados, sin importar la racionalidad de lo que se defendía.

Hubo dirigentes políticos que ganaron mucha popularidad en las zonas cañeras con un solo discurso: prometiendo anular lo que se hiciera en el proceso de reforma y volviendo a colocar todo como estaba antes.

Un caso que sirve de ejemplo es el de las reiteradas defensas que hicieron los partidos políticos de la demanda de un grupo de colonos azucareros para que se les entregaran algunos ingenios, cuando esos mismos partidos estaban conscientes de que la ley de reforma que habían aprobado obligaba a la Comisión a escoger a los inversionistas a través de una licitación pública internacional, sin privilegiar a ningún grupo.

Los partidos también aprovecharon la impunidad con que tradicionalmente se ha privilegiado a los políticos dominicanos cuando hacen uso de acusaciones sin fundamentos. También utilizaron a su favor una gama de denuncias sobre supuestos manejos no transparentes del proceso de reforma, con la finalidad de cargar el costo político al Gobierno y venderse como defensores de los mejores intereses de la colectividad.

Un buen ejemplo lo constituye la campaña que se montó por más de seis meses, exigiendo que la Comisión publicara los

borradores de contratos para la capitalización de las empresas eléctricas antes del tiempo reglamentario, bajo el supuesto de que en dichos contratos se demostraría que el Gobierno estaba regalando la propiedad del pueblo dominicano. Hoy, después de un año de haber entregado esos contratos al Congreso Nacional, a universidades y al público en general a través del internet, ninguno de los partidos ha presentado una sola prueba de que sus reiteradas denuncias tuvieran el más mínimo asidero.

Cuando el proceso de reforma se aproximó a su etapa final, lo cual coincidió con las elecciones presidenciales del 16 de mayo del 2000, algunos de los partidos también percibieron que la reducción de los cargos con que tradicionalmente se compensaba a los activistas que trabajaban en el proselitismo político se convertiría en una gran limitación para satisfacer a sus públicos, en caso de un eventual ascenso al poder.

De ahí que se iniciara un esfuerzo propagandístico responsabilizando a la reforma, y por consiguiente al Gobierno, del despido masivo de trabajadores y de la eliminación de miles de plazas de trabajo. Obviamente, con ese discurso, esos partidos se liberaban de responsabilidad sobre los efectos inmediatos de la reforma, convenciendo a sus seguidores de que no tuvieron nada que ver con las partes menos simpáticas del proceso.

En síntesis, los intereses de los partidos de oposición fueron factores que contribuyeron significativamente a hacer más difícil el proceso de reforma, a restarle credibilidad ante la población y a vender la idea ante la comunidad, aunque sea muy transitoriamente, de que el pueblo dominicano ha hecho un mal negocio con la reforma.

En el partido oficial tampoco faltaron discursos públicos de algunos de sus dirigentes que, pretendiendo defender los intereses partidarios, restaron brillo a la reforma, sin tomar en cuenta que era una de las iniciativas de mayor trascendencia del Gobierno.

Ciertos dirigentes llegaron a plantear públicamente que el Gobierno debería detener el proceso por supuesta conveniencia

política, sin pensar que estaban planteando el incumplimiento de una ley concebida, promovida e impulsada por el Gobierno peledista.

Algunos, afectados por una seria «miopía política», trataron de atribuir los aspectos impopulares de la reforma a los miembros de la Comisión, sin tomar en cuenta que lo correcto habría sido potenciar los puntos fuertes de la iniciativa, para beneficio de los intereses políticos de la organización.

3.2 El empresariado privado y sus intereses

El empresariado privado organizado ha sido, posiblemente, el segmento más coherente de la sociedad dominicana en cuanto a sus posiciones tradicionales frente a las empresas públicas y su comportamiento durante el desarrollo del proceso de reforma.

En todo momento, las organizaciones empresariales más representativas mantuvieron su apoyo al proceso y a la Comisión, al tiempo que se constituyeron en verdaderos guardianes para que el mismo se realizara con la mayor transparencia y justicia posibles.

No obstante, ello no significa que la reforma no recibiera dardos permanentes de algunos sectores vinculados a la actividad empresarial que durante décadas habían obtenido grandes beneficios del tráfico de influencia, los contratos de grado a grado y numerosas formas de prebendas, es decir, una serie de ventajas y privilegios a los cuales el proceso de reforma les pondría fin.

Los principales argumentos contra el proceso provenientes de algunos segmentos del empresariado estuvieron estrechamente vinculados a intereses de grupos muy específicos que resultaron afectados. Por ejemplo, algunas empresas que tradicionalmente realizaban rehabilitaciones de plantas de la Corporación Dominicana de Electricidad trataron de desacreditar la capitalización, porque entendían que con la reforma perdían a un cliente muy importante que habían mantenido cautivo durante años.

En esa línea también se inscribieron empresarios que se consideraban los suplidores por excelencia y para siempre de la empresa eléctrica, y que entendieron que la capitalización les obligaría a participar en un mercado competitivo, donde la venta estaría determinada en función de la mejor oferta.

También surgieron algunos cuestionamientos de personas y grupos interesados en participar en el proceso de reforma, que quisieron acomodar las reglas del juego a sus condiciones. Es decir, entendían que la Comisión debía hacer los procedimientos a tono con sus intereses, para poder participar en condiciones ventajosas frente a los demás interesados.

Un caso de esta naturaleza que ha sido ampliamente debatido es el de un grupo de colonos azucareros, principalmente del ingenio Ozama, que durante todo el proceso de arrendamiento de los centrales azucareros del CEA insistió en que se le concedieran condiciones especiales para que pudieran convertirse en propietarios o arrendatarios de dicho ingenio.

Ese grupo de colonos, que también en un momento se presentó a la opinión pública aliado a los trabajadores del CEA, argumentaba que el Estado tenía una elevada deuda con ellos por concepto de caña molida y no pagada en zafras anteriores y también resaltaba que un porcentaje importante de la materia prima que procesaba el central Ozama era aportada por ellos.

Ante la imposibilidad legal de la Comisión para conceder privilegios, ese grupo de colonos desarrolló una fuerte campaña de descrédito contra el proceso, llegando a tratar de descalificar a algunas de las compañías internacionales participantes y a sostener la peregrina idea de que en el seno de la Comisión había interés de beneficiar a las empresas extranjeras.

No obstante, en sentido general, se puede afirmar que el sector empresarial fue uno de los segmentos de la población que entendió con mayor claridad la trascendencia de la reforma y que menos obstaculizó el proceso.

3.3 Los trabajadores y sus intereses

En casi todos los países donde se han realizado reformas de empresas públicas se han producido serias confrontaciones con las organizaciones que agrupan a los trabajadores, pues estos procesos, aparte de las implicaciones de tipo político, tienden a generar incertidumbre en lo relativo al futuro del empleo.

La idea de colocar en manos del sector privado la administración de las empresas públicas siempre hace pensar a los grupos sindicales tradicionales que habrá una reducción de la cantidad de personas empleadas y, sobre todo, que «las propiedades del pueblo serán regaladas a los poderosos», esa percepción genera un rechazo a la reforma.

Además, en el caso dominicano, el CEA ha sido una de las principales fuentes de empleo del país durante décadas, y también el más amplio espacio para el mantenimiento de un sindicalismo parasitario y desproporcionado, donde hacían vida casi 200 organizaciones sindicales cuya existencia estaba condenada a desaparecer ante cualquier esfuerzo serio de organización de la industria.

Como el Gobierno se propuso realizar la reforma con el menor trauma social posible, en el caso de los trabajadores hizo un gran sacrificio económico, y prácticamente satisfizo todas las demandas y aspiraciones de las organizaciones sindicales, lo cual evitó una resistencia más activa de ese sector frente al proceso.

Pensamos que no es exagerado considerar que el proceso de reforma de las empresas públicas de la República Dominicana ha sido uno de los menos conflictivos de América Latina desde el punto de vista de la relación de los trabajadores organizados con la entidad responsable de la ejecución de la reforma.

3.4 Los funcionarios públicos y sus intereses

Uno de los aspectos fundamentales en el nivel de aceptación y credibilidad que pueda tener o no el proceso de reforma

de las empresas públicas en la República Dominicana es el papel que desempeñaron funcionarios que por sus responsabilidades en el Gobierno podían considerarse claves.

Sin cometer ninguna injusticia podemos afirmar que en la casi totalidad de las entidades a reformar, en determinados momentos sus incumbentes parecían no entender la importancia, la necesidad y la viabilidad del proceso, lo cual motivó serias dificultades al trabajo de la Comisión y a las aspiraciones del propio Presidente de la República.

Es justo hacer un paréntesis para referirnos al comportamiento de algunas autoridades de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, quienes encabezadas por su Director asumieron una actitud de total apoyo al proceso, lo que facilitó que las reformas en las empresas de CORDE pudieran ser desarrolladas sin traumas.

En el caso del Consejo Estatal del Azúcar, las trabas y acciones contrarias al proceso de reforma, auspiciadas por las propias autoridades, se mantuvieron durante casi todo el camino, lo cual retrasó el calendario de actividades y obligó a la Comisión a posponer en varias ocasiones una serie de actos previamente planificados.

Algunos funcionarios del CEA que no entendían la importancia de la reforma y que la veían como un atentado contra la permanencia en sus cargos, no se conformaron con dilatar todos los procedimientos relacionados con el proceso, sino que llegaron a promover la contrarreforma entre los trabajadores de la industria, lo cual provocó serios problemas al trabajo de la Comisión.

Hubo por lo menos un director del organismo que visitó todos los ingenios y se reunió con colonos y trabajadores para exhortarlos a oponerse a la reforma, bajo el argumento de que los ingenios debían quedar en sus manos, en franca contradicción a lo establecido en la Ley General de Reforma de la Empresa Pública.

Otros directores y algunos administradores de ingenios llegaron a tolerar y hasta a incentivar las ocupaciones de terrenos

cañeros incluidos en las áreas a arrendar. Esa situación obligaba a la Comisión a replantear y modificar cada cierto tiempo los planos que se presentaban a los inversionistas, con los consiguientes inconvenientes económicos, operativos y de credibilidad. Incluso, llegó un momento en que se hizo necesario utilizar la fuerza pública para poder preservar las áreas cañeras.

En el caso de la Corporación Dominicana de Electricidad, en los momentos estelares del proceso, muchas de sus autoridades hicieron todo lo que estuvo a su alcance para desacreditarlo y hacerlo abortar.

El primer esfuerzo para boicotear el proceso se inició con el argumento de que el área de generación debía excluirse de la capitalización y ser asumida por el Gobierno, a través de la CDE. Fue necesario un esfuerzo extraordinario de la Comisión para que las autoridades de la empresa entendieran que ningún inversionista colocaría su dinero en el desarrollo de una compañía de distribución eléctrica cuando no había seguridad de que se tendría una oferta de electricidad para distribuir.

Siguiendo una estrategia coherente, las autoridades de la CDE, en vez de potenciar los aspectos más positivos de la reforma, se encargaron de atacar los puntos que parecían más conflictivos y difíciles de entender por la población, en un claro esfuerzo por obligar al Gobierno a desistir de la capitalización e inclinarse por la «rehabilitación» del sector eléctrico desde el Estado.

Desde la CDE se desarrolló el mayor esfuerzo por desacreditar la reforma, lo cual se tradujo en un cuestionamiento permanente a todas y cada una de las acciones que se tomaban. Fue desde la CDE que se difundió la idea de que la empresa eléctrica estatal sería «vendida a precio de vaca muerta», que la auditoría patrimonial realizada por una firma reconocida internacionalmente, seleccionada mediante concurso público, no se correspondía con la realidad, y que la tasación del valor de mercado que también realizó una firma de solvencia y reconocimiento internacional, no era más que una subvaluación descarada de lo que realmente valía la empresa, porque - según se argumentaba - los miembros de la Comisión tenían interés en favorecer al capital extranjero.

Desde la CDE también se organizó y ejecutó una campaña de desinformación hacia los propios empleados de la empresa, gracias a la cual una parte de ellos le negó toda colaboración a la reforma y boicoteó las actividades que en determinados momentos estuvieron bajo su responsabilidad. Fue tal la predisposición de muchos servidores de la CDE, por la manipulación de las autoridades, que algunos perdieron el privilegio de convertirse en accionistas de las empresas capitalizadas, porque se les convenció de que el proceso no tenía buen futuro. Para lograr que un grupo de empleados adquiriera acciones, la Comisión tuvo que multiplicar sus esfuerzos y realizar repetidos encuentros con los trabajadores a nivel nacional.

Ni hablar de la campaña que se montó hacia la opinión pública. Parte de esa campaña fue la filtración hacia ciertos medios de comunicación de documentos técnicos que todavía estaban en la fase de borradores para la discusión y perfeccionamiento, los cuales se presentaban como decisiones terminadas para provocar escándalos y desinformación se vertió sobre los medios de comunicación un verdadero arsenal de opiniones dañinas al proceso.

Mientras esto ocurría, la Comisión mantuvo una posición institucional, de bajo perfil, consciente de que una confrontación pública se reflejaría negativamente en el nivel de credibilidad del proceso que se buscaba frente a la población y a los potenciales inversionistas.

Esta situación produjo que la política de comunicación de la Comisión no tuviera los efectos deseados en la comunidad. La incoherencia del sector oficial y la campaña levantada por los detractores naturales del proceso disminuyeron la capacidad de comunicación de la Comisión.

Cabe recordar que en momentos en que la Comisión trataba de promover al país como un destino seguro para la inversión extranjera, las autoridades de la CDE dispusieron la militarización de dos plantas propiedad de una de las empresas internacionales que había mostrado su interés en participar en la capitalización del sector eléctrico. Esa medida generó una serie de cuestionamientos a la seguridad que podría ofrecer la

República Dominicana a los inversionistas, al tiempo que restaba atractivo al producto que estaba mercadeando la Comisión.

Una vez superadas las dificultades ocasionadas por la militarización de las plantas privadas, la administración de la CDE desplegó una campaña de opinión pública, acusando a otra de las empresas internacionales participantes en el proceso de capitalización de haber ocasionado pérdidas millonarias al país en una negociación realizada con anterioridad con la compañía eléctrica del Estado. Nunca antes el administrador de la CDE se había referido a las supuestas pérdidas, aunque durante años estuvo vinculado a las actividades de la Corporación.

Pocos meses antes de que se produjera el traspaso de la administración de las áreas capitalizadas a los inversionistas privados, las autoridades de la CDE ordenaron colocar pasquines en cada oficina comercial, en los cuales se anunciaba que con la capitalización, la población tendría que pagar precios multiplicados por el consumo de una bombilla, de una plancha o de cualquier electrodoméstico de uso común. Eso provocó una crítica generalizada y un extraordinario despliegue de especulación en los medios masivos de comunicación.

No conforme con los pasquines, días antes de la capitalización de las compañías distribuidoras de electricidad, la administración de la CDE anunció que la empresa estatal dispondría una rebaja de un 10 % en la tarifa eléctrica. La promesa nunca se cumplió porque no era viable ni obedecía a ningún estudio serio, y tenía por única finalidad crear un estado de ánimo adverso en la población frente a las nuevas empresas que ofrecerían el servicio.

En los mismos días en que se traspasó la administración de las empresas capitalizadas, desde la CDE se puso a circular la versión de que los inversionistas privados no habían depositado los recursos económicos correspondientes para convertirse en propietarios del 50 % del capital accionario de dichas empresas. En pocas palabras, se quiso vender la idea de que la Comisión había propiciado el regalo puro y simple de los activos del Estado en la industria eléctrica a los nuevos socios.

Aún después del traspaso de la administración de las distribuidoras al sector privado, cuando se mantenía la facturación bajo la responsabilidad de la CDE, inexplicablemente se produjo una multiplicación de los montos que los consumidores debían pagar. Desde la empresa eléctrica estatal se difundió la especie de que era la Comisión la responsable de esa situación, cuando en verdad, no tenía ninguna participación en esos asuntos. A la fecha en que esto se escribe, todavía no ha habido una explicación convincente sobre ese hecho.

En pocas palabras, se puede afirmar que una de las principales fuentes de descrédito del proceso de reforma de las empresas públicas fueron algunas autoridades de la CDE, quienes - según parece - fueron frustradas sus esperanzas de trascender social y políticamente, amparados en un gran proyecto de rehabilitación de la empresa que requería miles de millones de pesos y que un país con múltiples problemas no podía asumir.

Gracias a una alimentación con información distorsionada y a un esfuerzo sistemático de manipulación de opinión pública dirigido desde algunas de las empresas incluidas en la ley 141-97, algunos medios de comunicación jugaron un papel importante en la falta de credibilidad que afectó al proceso de reforma en determinadas etapas.

Hay que recordar que la Comisión cumplió al pie de la letra con el requisito de transmitir en vivo, por televisión y por radio, todos y cada uno de los actos de licitación, como lo indica la Ley No. 141-97. Pero aún así, hubo sectores que se atrevieron a cuestionar la certeza de los hechos que las cámaras televisivas captaban.

En síntesis, no cabe la más mínima duda de que la conducta ambivalente de esos funcionarios le ha costado varios millones de pesos al país. El proceso de reforma hubiera sido mucho más fructífero, rápido y creíble para la sociedad dominicana, si los intereses particulares de ciertos políticos, empresarios, funcionarios y dirigentes sindicales hubiesen tenido alguna coincidencia con los intereses colectivos.

4. Los errores del proceso

Como hemos señalado anteriormente, en los países donde se han desarrollado procesos de reforma de las empresas públicas se han suscitado grandes debates entre los sectores que los auspician y los que los rechazan, por consideraciones que van desde lo ideológico hasta lo económico. No obstante, en la ejecución y la comprensión de esos procesos han sido menos traumáticas en naciones donde la incoherencia no ha afectado al propio ejecutor.

En la República Dominicana, una parte importante de los integrantes del Gobierno y del partido oficial no solo demostraron desconocer lo que representaba la reforma de las empresas públicas para su propio Gobierno y para el país, sino que participaron directa o indirectamente en muchas acciones dirigidas a evitar que se convirtiera en realidad.

Peor aún, una parte de los funcionarios que fueron colocados al frente de las empresas cuya reforma se ordenó en la Ley No. 141-97, desconocían el texto de dicha ley, los objetivos y alcance del proyecto y, en consecuencia, el papel que debían desempeñar.

Creemos que el principal error político consistió en partir de la creencia de que el proyecto de reforma era bien conocido, entendido y compartido por quienes serían los responsables de su ejecución desde las propias empresas, lo cual no se correspondió con la realidad.

Esa percepción equivocada llevó a los miembros de la Comisión a no aplicar a cabalidad la facultad que le otorga la Ley No. 141-97 en su artículo número dos (2), donde se establece su poder jurisdiccional sobre todas las entidades sujetas a transformación, lo cual favoreció la ocurrencia de una serie de incidentes que entorpecieron el proceso.

Las consecuencias de esos errores se magnificaron y ocasionaron mayor daño al mantener por más del tiempo prudente a esos funcionarios al frente de las empresas, lo que se tradujo en una serie de trabas operativas que no solo entorpecieron la celeridad con que debía realizarse la reforma, sino que contribuyeron a restarle credibilidad pública.

Esa situación provocó una secuela, pues creó contradicciones públicas entre los protagonistas, abriendo la puerta de las críticas a grupos políticos, económicos y sindicales cuyos intereses podrían verse afectados y que no habían encontrado la forma de atacar el proceso, dado el alto nivel de transparencia con que era ejecutado por la Comisión.

Esas incongruencias también contribuyeron a que las actividades propias del proceso no pudieran desarrollarse en los plazos establecidos, mientras la crisis de las empresas se profundizaba y las expectativas de solución a los problemas se incrementaban. Es decir, un error llevó a otro, pues mientras las partes ejecutoras no se ponían de acuerdo, los plazos establecidos y hechos públicos por la Comisión para resolver ciertas situaciones no se cumplían y la población perdía la credibilidad en las promesas.

Una muestra evidente de esta situación la constituye el hecho de que, en el momento en que esto se escribe, casi un año después de pasar la administración de las empresas eléctricas capitalizadas a los socios privados, no se han podido salvar una serie de diferencias de interpretación con las autoridades de la CDE. Tal situación mantiene paralizados algunos proyectos de mucha importancia para mejorar el suministro de electricidad a la población.

Otro elemento que puede considerarse un error de la Comisión fue el hecho de que no explicó de manera precisa a la población que los resultados de la reforma de las empresas públicas, y especialmente de la capitalización de la CDE, no se reflejarían de inmediato.

Todo parece indicar que se creó la expectativa de que la reforma terminaría de inmediato con las deficiencias del servicio eléctrico y que se produciría una baja en la factura de los consumidores, algo materialmente imposible. Es decir, que el discurso esperanzador que la Comisión quiso llevar a la población fue interpretado como una especie de promesa puntual, que garantizaría la solución de todos los problemas en el mismo momento en que se culminara el proceso.

En el caso del sector eléctrico, aún cuando la Ley No. 141-97 otorga un plazo de 120 días para que el Poder Ejecutivo remita al Congreso Nacional los proyectos de ley que definan a la institución responsable de ejercer la regulación y fiscalización, la Comisión condicionó la terminación del proceso a que el marco regulatorio y la entidad encargada de su fiscalización, estuvieran establecidos, aun cuando fuera transitoriamente por vía administrativa, tal cual fue acordado en el "Diálogo Nacional". Esto no obstante que el proyecto de ley de electricidad, que contempla la creación de dicha entidad regulatoria, se encontraba ya en debate en el Congreso Nacional.

Desafortunadamente, la capacidad regulatoria demostrada por la institución encargada de velar por la operación eficiente del sector, parece indicar que hubo una sobreestimación por parte de la Comisión de las reales posibilidades de un organismo creado sin la necesaria autonomía presupuestaria y administrativa. Sin embargo, subsiste también la creencia que debido a las profundas deficiencias administrativas del sector, a la radical transformación ejecutada en el segmento de distribución y comercialización de la energía, a la crónica insuficiencia de capacidad generadora de energía y la falta de una cultura regulatoria institucionalizada muchos de los problemas ocurridos en la transición no hubieran podido ser evitados, necesariamente, con la sólo aprobación de una ley eléctrica.

No cabe duda de que la reforma pone fin a un deterioro progresivo de las empresas reformadas y también a una vieja práctica de corrupción en la administración de los bienes públicos, lo cual debe arrojar frutos positivos para todos los dominicanos. En vez de apoyar el discurso y el sacrificio del Presidente Leonel Fernández para convencer a la población de esa realidad, muchos funcionarios de su Gobierno y dirigentes de su partido trataron de desvincularse del proyecto, arrastrados por el populismo y por los intereses particulares coyunturales, lo cual hizo daño a la iniciativa. Ese fue un gran error.

5. Lecciones aprendidas

Es poco tiempo aún para saber todo lo que se podrá aprender del proceso de reforma de las empresas públicas ejecutado en la República Dominicana. En primer lugar, porque los resultados de dicho proceso se verán en el mediano y largo plazos, y esos resultados serán un instrumento importante para medir los aciertos y desaciertos del mismo.

Incluso, es difícil saber si los costos pagados y los frutos recibidos hasta el momento por los distintos actores pueden constituir elementos suficientes para medir con certeza absoluta quiénes actuaron correctamente y quiénes erraron en sus acciones.

No obstante, será difícil que los hechos futuros puedan revertir la apreciación de que un proyecto de esta naturaleza requiere una comprensión y un compromiso total de los distintos actores que participan en su ejecución. Quedó demostrado que la ejecución es mucho más difícil y que la credibilidad pública del esfuerzo es mucho más cuestionada cuando no hay coherencia interna entre los responsables.

Quedó evidenciado que al ejecutar un proyecto de la envergadura de la reforma de las empresas públicas, en un país donde la continuidad el Estado y la institucionalidad son todavía muy frágiles, los responsables de desarrollar la iniciativa deben ser sumamente cautelosos en cuanto a los compromisos públicos que asumen, pues el rango de los imprevistos es muy amplio, a tal punto que pueden generar incumplimientos y desconfianza en la población. Ese es un gran aprendizaje.

Este proceso también puso en evidencia que al país le falta mucho por andar al momento de conjugar los intereses de las mayorías con los de la élite de la política vernácula. Esto se demostró cuando los miembros de la Comisión hicieron todos los esfuerzos posibles por hacer de la reforma un escenario de gran participación, donde los políticos se comprometieran con un manejo institucional del proceso, y no hubo manera de que una parte de los personajes más influyentes de la vida política nacional dejaran de lado sus intereses grupales para tratar el tema con la objetividad que se requería.

Las personas que llevaron sobre los hombros la responsabilidad de reformar la Corporación Dominicana de Electricidad, la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, el Consejo Estatal del Azúcar y la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera tienen la percepción de que, más adelante, cuando comiencen a verse los resultados, ciertos segmentos políticos del país se verán precisados a revisar su actitud, lo cual será otro gran aporte a la sociedad.

ANEXOS

ANEXO A

**LEY GENERAL DE REFORMA DE LA EMPRESA PUBLICA
EL CONGRESO NACIONAL EN NOMBRE DE LA
REPUBLICA**

**Ley No. 141-97
Presidente Dr. Leonel Fernández**

CONSIDERANDO: Que muchas empresas públicas producen bienes tangibles e intangibles vitales para el desarrollo económico, político y cultural de la República Dominicana;

CONSIDERANDO: Que la eficiencia, la transparencia en el manejo de esas empresas afecta la cantidad y calidad de la oferta de esos bienes vitales, el crecimiento y equilibrio de la economía, la preservación del patrimonio público y la capacidad del Estado para atender otros servicios básicos;

CONSIDERANDO: Que el patrimonio nacional puede ser utilizado eficientemente para enfrentar la pobreza y devolver parte de la deuda social contraída con el pueblo dominicano desde una óptica de desarrollo sostenible;

CONSIDERANDO: Que para asegurar un manejo apropiado de las empresas públicas se requiere introducir en ellas importantes reformas internas, incluyendo una decisiva participación privada en su patrimonio y su gestión;

CONSIDERANDO: Que la reforma de la empresa pública conlleva la clarificación y el fortalecimiento de las funciones normativas, reguladoras y fiscalizadoras del Estado para asegurar el oportuno desarrollo de la oferta de bienes tangibles e intangibles de la nación y proteger los derechos de los consumidores y de las empresas;

CONSIDERANDO: Que el proceso de participación del sector privado en la propiedad y gestión de las empresas estatales requiere de la más absoluta transparencia y pulcritud de los procedimientos y mecanismos aplicados, como forma de garantizar el buen uso de los bienes públicos.

HA DADO LA SIGUIENTE LEY GENERAL DE REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA:

Art. 1.- Se declara de interés nacional la Reforma de las Empresas Públicas enumeradas en el artículo tres (3).

Art. 2.- Se crea la Comisión de Reforma de la Empresa Pública como la entidad responsable de la conducción y dirección del proceso de reforma y transformación de la empresa pública, con poder jurisdiccional sobre todas las entidades sujetas a transformación. La Comisión estará adscrita a la Presidencia de la República y se relacionará con el Poder Ejecutivo a través de su Presidente, quien ostentará para fines estos fines el rango de Secretario de Estado. Dicha Comisión tendrá domicilio en la ciudad de Santo Domingo.

Art. 3.- Las Empresas Públicas sujetas a la aplicación de esta ley son: Las empresas que integran la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, La Corporación Dominicana de Electricidad, los hoteles que conforman la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y el Consejo Estatal del Azúcar.

Art. 4.- La Comisión de Reforma de la Empresa Pública estará integrada por: un presidente y cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Congreso Nacional. Cuando se traten asuntos relacionados a las empresas que dirigen, participarán con voz pero sin voto, los administradores de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, Corporación Dominicana de Electricidad, Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y del Consejo Estatal del Azúcar. El Presidente de la Comisión será su representante legal, judicial y extrajudicial y el responsable de la dirección técnica y administrativa de la misma. Todos los miembros de la Comisión laborarán a tiempo completo y formarán parte del personal de planta de la entidad.

Art. 5.- Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión podrá contratar las personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras, las asesorías, y los estudios que le sean necesarios para la realización de sus tareas.

Art. 6.- El presupuesto de la Comisión estará integrado por las partidas que se le asigne en la Ley de Gastos Públicos y por los recursos que obtenga de otras fuentes.

Art. 7.- Cada tres (3) meses, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública deberá remitir al Presidente de la República con copia al Congreso Nacional, un informe del avance de la reforma, detallando de manera exhaustiva sus ejecutorias.

Art. 8.- Una vez concluido el proceso de reforma y transformación de la empresa pública, y presentadas al Poder Ejecutivo previa aprobación del Congreso Nacional, las memorias de mismo, el Poder Ejecutivo disolverá la Comisión mediante Decreto.

DEL PROCESO DE REFORMA

Art. 9.- La Comisión de Reforma de la Empresa Pública establecerá a través de una o varias auditorías contratadas mediante licitación pública internacional la situación patrimonial así como la tasación del valor de mercado de cada una de las empresas a capitalizar.

PARRAFO: Para hacer transparente el proceso de Reforma de la Empresa Pública, la auditoría contratada para establecer la situación patrimonial a que se refiere este artículo, será publicada en diarios de circulación nacional en el plazo de treinta (30) días a partir de su entrega.

Art. 10.- El Poder Ejecutivo aportará los activos y/o derechos de las empresas públicas, para integración del capital pagado de nuevas sociedades anónimas.

Art. 11.- Los trabajadores que decidan participar en el proceso de capitalización de las empresas públicas podrán hacerlo hasta el monto de sus prestaciones laborales como personas físicas o constituidos en personas morales.

PARRAFO: Los trabajadores no interesados en participar como accionistas en las nuevas sociedades de capital, resultado de la capitalización, recibirán la liquidación de sus prestaciones laborales conforme al Código de Trabajo.

Art. 12.- El Poder Ejecutivo autorizará por decreto a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública a realizar la capitalización de cada una de las sociedades constituidas o aquellas sociedades anónimas ya existentes, previo cumplimiento con los requisitos establecidos en los artículos 9 y 10 de la presente ley.

Art. 13.- Cada una de las sociedades anónimas creadas dentro del ámbito de esta ley constituirá su domicilio en la República Dominicana.

PARRAFO I: La capitalización de estas sociedades anónimas se realizará por un aumento del capital, mediante nuevos aportes provenientes de inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros. El número de acciones suscritas mediante esos nuevos aportes de capital, no podrá, en ningún caso, exceder el 50% del total de acciones efectivamente pagadas por las sociedades objeto de la capitalización.

PARRAFO II: Las personas físicas o morales que intervengan en el proceso de capitalización serán sometidas a pre-calificación. Para tales fines la Comisión de Reforma de la Empresa Pública elaborará un reglamento de pre-calificación pública e internacional, que deberá tomar en cuenta los siguientes criterios: La creación de empleo, el valor agregado nacional de la producción, las contribuciones fiscales, la construcción o reparación de infraestructura para el desarrollo nacional, el impacto sobre el medio ambiente, la contribución a mejorar los niveles de educación y el grado de transferencia tecnológica resultantes de las nuevas inversiones.

PARRAFO III: Los inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros a que se refiere este artículo, serán seleccionados y los montos de sus aportes determinados a través de licitación pública internacional.

Art. 14.- Los inversionistas de las empresas capitalizadas bajo las disposiciones de la presente ley, serán responsables de la administración de las mismas. Esto será garantizado mediante la firma de un contrato entre las partes.

PARRAFO: En este contrato deberá especificarse que los inversionistas privados y/o los administradores de la empresa

capitalizada no podrán, directa o indirectamente, adquirir de terceros, acciones que superen el cincuenta por cincuenta por ciento (50%) de las acciones suscritas y pagadas de dicha sociedad mientras el contrato de administración esté vigente.

Art. 15.- Todas las acciones a ser emitidas por las sociedades anónimas objeto de la capitalización, serán comunes y nominativas.

DE OTRAS MODALIDADES

Art. 16.- Se autoriza al Poder Ejecutivo, a que en caso que la Comisión de Reforma de la Empresa Pública juzgue que la modalidad de capitalización prevista en esta ley resulte inapropiada y/o restrictiva para las consecuciones de los objetivos establecidos en los considerandos de la presente ley, a orientar el proceso a través de las siguientes modalidades:

- a) Concesiones: Consorcio, administración o gerencia, arrendamiento, licencia y acuerdos concesionales;
- b) Transferencia de acciones y/o activos;
- c) Venta de activos.

PARRAFO I: Para la escogencia del socio de la modalidad establecida en el literal a), se hará mediante licitación pública internacional. Para tales fines el Poder Ejecutivo elaborará el reglamento correspondiente.

PARRAFO II: Para la aplicación de los literales b) y c), se acogerá a lo establecido en el artículo 55, inciso 10 de la Constitución de la República, que requiere la aprobación del Congreso Nacional.

PARRAFO III: El proceso para la selección de las modalidades a que se refiere este artículo deberá realizarse en un acto público transmitido en vivo y directo por radio y televisión, con la presencia de Notarios Públicos, observadores, medios de prensa, y trabajadores de las empresas.

PARRAFO IV: Antes de la escogencia de una de las modalidades a que se refiere este artículo se deberá dar previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 9 y el párrafo segundo del artículo 13 de esta ley.

Art. 17.- Los inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros que realizarán los nuevos aportes de capital, serán escogidos, previa pre-calificación, mediante licitación pública internacional, de acuerdo al monto de sus aportes.

PARRAFO I: Ninguna persona o empresa sentenciada o relacionada con actos ilícitos (narcotráfico, tráfico de influencia, corrupción), indicados por las leyes dominicanas podrá participar en las licitaciones para la asociación de capital contemplada en la presente ley, por lo que todo licitante deberá proveerse de un certificado de buena conducta expedido por las autoridades competentes del país de origen.

PARRAFO II: Los documentos de licitación y los contratos de asociación de capital indicarán las fianzas y garantías necesarias que se aseguren al Estado Dominicano el fiel cumplimiento de los compromisos contraídos por los inversionistas privados.

PARRAFO III: No podrán participar en el proceso de capitalización ni en ninguna de sus modalidades aquellas empresas o inversionistas cuya participación pueda constituirse en monopolio.

Art. 18.- En todos los casos, la reforma de la empresa pública prevista en esta ley, no podrá contemplar el otorgamiento de ningún tipo de crédito ni garantía por parte del Estado a los inversionistas privados que participen en el proceso.

DE LOS PASIVOS DE LAS EMPRESAS

Art. 19.- Cuando la Comisión de Reforma estime necesario para optimizar el proceso de transformación y reestructuración de la empresa pública, solicitará al Poder Ejecutivo transferir mediante decreto a la Secretaría de Estado de Finanzas, parcial o totalmente, los pasivos de las empresas públicas sujetas de

capitalización. El servicio de estas deudas será especializado en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

Art. 20.- Toda la propiedad accionaria del Estado de la empresa capitalizada, y/o los recursos generados por cualesquiera otra de las modalidades establecidas en esta ley, así como los beneficios y dividendos que estos produzcan no objeto de reinversión, serán colocados en un Fondo Patrimonial para el Desarrollo, creado a estos fines. Los mismos serán depositados en una cuenta especial habilitada en el Banco de Reservas de la República Dominicana.

PARRAFO: Por iniciativa del Poder Ejecutivo y/o del Congreso Nacional se consignará mediante ley el destino de estos recursos.

DE LAS INHABILITACIONES

Art. 21.- Con el objeto de asegurar la transparencia de las decisiones y evitar conflictos de intereses que perjudiquen el patrimonio nacional, el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Senadores, los Diputados, los Secretarios y los Subsecretarios de Estado, los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, los Miembros de la Junta Monetaria, el Superintendente de Bancos, los Miembros de la Cámara de Cuentas, los Miembros de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública, así como los Presidentes y vicepresidentes, administradores y otros miembros de los directorios de las empresas públicas reformadas bajo las disposiciones de la presente ley, sus parientes consanguíneos y cónyuges, líneas directa y/o afines hasta el segundo grado inclusive, quedan inhabilitados de participar directa e indirectamente como inversionistas, en la capitalización y las demás modalidades de reforma de las empresas materia de la presente ley. Esta inhabilitación se extenderá por cuatro años desde el cese de la función pública correspondiente.

En adición a otras implicaciones penales establecidas en la ley, la violación a lo dispuesto en este artículo conllevará la anulación de las acciones de propiedad del inhabilitado y la conversión de su valor al patrimonio de la empresa sin ningún tipo de compensación.

Art.22.- Ninguna de las personas mencionadas en el artículo precedente podrá desempeñar funciones de dirección administrativa, consultoría o asesorías en las sociedades anónimas que hubiesen sido conformadas según lo establecido por la presente ley, hasta cuatro años computables desde la fecha de cese en su función pública.

En adición a otras implicaciones penales establecidas en la ley, la violación a lo dispuesto en este artículo conllevará la anulación de los contratos de trabajo, la reversión de las sumas pagadas al patrimonio de la empresa sin ningún tipo de compensación y multas a la empresa por un monto de hasta el uno por ciento (1%) de su capital.

DE LAS FUNCIONES NORMATIVAS, REGULADORAS Y FISCALIZADORAS

Art. 23.- Las funciones normativas, reguladores y fiscalizadoras del Estado en el desarrollo y operación de los servicios públicos que la ley establezca como tales, son intransferibles e irrenunciables, independientemente de la naturaleza, la organización y el régimen de propiedad de las empresas que ofrecen el servicio.

PARRAFO I: Las políticas y normativas de cada servicio público serán establecidas por el organismo o institución que asigne la ley, de conformidad con sus propias leyes orgánicas y las leyes especiales dictadas al efecto.

PARRAFO II: Las regulaciones y fiscalizaciones de los servicios públicos serán realizadas por entidades autónomas especializadas cuyas creaciones, funciones y atribuciones ser establecen o establecerán por ley.

PARRAFO III: En el caso en que la reforma incluya empresas que manejen servicios públicos, el Poder Ejecutivo deberá remitir al Congreso Nacional, en un plazo no mayor de 120 días, los proyectos de ley que defina la institución responsable de la política y normativa del servicio en cuestión, de las leyes especiales que regirán el servicio, y de las leyes que creen, modifiquen o asignen el organismo de regulación y fiscalización correspondiente.

Art. 24.- Las empresas públicas objeto de los procesos de capitalización de que trata la presente ley, que operan en base a los monopolios y/o posición dominante del mercado establecido en su beneficio por el Estado, no podrán traspasar dichos privilegios; por lo que se les otorga un período de transición de 24 meses para la erradicación de dicha práctica y aplicación de la regla de libre competencia.

Art. 25.- La capitalización que se establece en esta ley no se aplicará al sistema hidroeléctrico o de presas nacionales, ni a las compañías de transmisión de energía que se establezcan como consecuencia de la Ley General de Electricidad.

Art. 26.- La presente ley deroga cualquier otra disposición legal que le sea contraria.

DADA en la Sala de Sesiones del Senado, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de abril del año mil novecientos noventa y siete (1997); años 154 de la Independencia y 134 de la Restauración.

AMABLE ARISTY CASTRO
Presidente

ENRIQUE PUJALS BAUTISTA A. ROJAS GOMEZ
Secretario Secretario Ad-Hoc

ANEXO B

CRONOGRAMA GENERAL DE LA COMISION DE REFORMA DE LA EMPRESA PUBLICA: 1997 - 2000

FECHA	ACTOS
24 de junio de 1997	El Presidente de la República promulga la Ley No. 141-97, sobre Reforma de la Empresa Pública.
22 de julio de 1997	El Presidente de la República dicta el Decreto No. 318-97, mediante el cual designa el presidente y los demás miembros que integran la Comisión de Reforma de la Empresa Pública.
10 de septiembre de 1997	El Congreso de la República aprueba la Resolución No. 257-97, mediante la cual se ratifica el nombramiento del presidente y los demás miembros de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública.
20 de enero de 1998	Aprobación del Reglamento de Precalificación para la licitación de la CDE
21 de enero de 1998	La CREP escoge la capitalización como modalidad de reforma para la CDE.
23 de enero de 1998	Aprobación de Términos Generales de Referencia, Fase I de Precalificación para la licitación de las empresas Eléctricas.
24 de enero de 1998	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de la CDE.
3 de marzo de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de la CDE.
26 de marzo de 1998	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para la capitalización de las empresas Eléctricas.
30 de marzo de 1998	Aprobación de Términos Generales de Referencia, Fase II de Adjudicación para la licitación de las empresas Eléctricas.
2 de abril de 1998	La CREP escoge la capitalización como modalidad de reforma para la CDA.

FECHA	ACTOS
6 de abril de 1998	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para contratar Asesor Estratégico, Banco de Inversión y Auditoría Ambiental en el proceso de reforma de las empresas Tabacaleras y molineras.
15 de abril de 1998	La CREP dicta la resolución que declara a los Proponentes Pre-calificados en la licitación para la capitalización de las empresas Eléctricas.
22 de abril de 1998	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para contratar Asesor Estratégico, Banco de Inversión y Auditoría Patrimonial y Tasación de Valor de Mercado en el proceso de reforma de CDA.
15 de mayo de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial de las empresas Molineras.
2 de junio de 1998	Adjudicación de la licitación para la contratación del Asesor Estratégico del proceso de reforma de CDA.
3 de junio de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la tasación de valor de mercado de las empresas Molineras.
16 de junio de 1998	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de las empresas Tabacaleras.
19 de junio de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial de CDA.
23 de junio de 1998	Adjudicación de la licitación para la contratación del Asesor Estratégico del proceso de reforma del CEA.
23 de julio de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría ambiental de las empresas Tabacaleras.
27 de julio de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial de las empresas Tabacaleras.
28 de julio de 1998	Adjudicación de la licitación para la contratación del Asesor Estratégico del proceso de reforma de las empresas Tabacaleras.

FECHA	ACTOS
31 de julio de 1998	Adjudicación de la licitación para la contratación del Banco de Inversión del proceso de reforma de las empresas Tabacaleras y Molineras.
28 de agosto de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial de los ingenios del CEA.
28 de septiembre de 1998	Emisión de los Términos Generales de Referencia para la capitalización de las empresas Molineras.
7 de octubre de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la tasación de valor de mercado de CDA.
9 de octubre de 1998	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de las empresas de los Grupos 4 y 5.
20 de octubre de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría ambiental de los ingenios del CEA.
26 de octubre de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la tasación de valor de mercado de los ingenios del CEA.
5 de noviembre de 1998	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para la capitalización de las empresas Molineras.
30 de noviembre de 1998	Adjudicación de la licitación para la contratación del Banco de Inversión del proceso de reforma del CEA.
9 de diciembre de 1998	El Presidente de la República dicta los Decretos Nos. 463-98 y 464-98, que autoriza la capitalización de las empresas Molineras y de cada una de las cinco empresas Eléctricas.
10 de diciembre de 1998	Adjudicación de la licitación y selección del inversionista socio estratégico para capitalizar las empresas Molineras.
15 de diciembre de 1998	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de Industria Nacional del Papel, C. por A..
23 de diciembre de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar, en adición, la tasación de valor de mercado de los ingenios Barahona, Ozama y Boca Chica.

FECHA	ACTOS
29 de diciembre de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de las empresas del Grupo 4.
30 diciembre de 1998	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de Industria Nacional del Papel, C. por A..
11 de enero de 1999	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para contratar los Asesores Financieros y la realización de las Auditorías Ambientales en los procesos de reforma de las empresas Pinturas Dominicanas, C. por A. e Industria Nacional del Papel, C. por A..
18 de enero de 1999	Adjudicación de la licitación para realizar la tasación de valor de mercado de las empresas Tabacaleras.
23 de febrero de 1999	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de la empresa Pinturas Dominicanas, C. Por A. / Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de las empresas del Grupo 5.
1 de marzo de 1999	Celebración del Acto de Compromiso de Inversión para las empresas Molineras.
15 de marzo de 1999	Adjudicación de las licitaciones para realizar la auditorías ambientales de las empresas Pinturas Dominicanas, C. por A. e Industria Nacional del Papel, C. Por A..
30 de marzo de 1999	La CREP escoge la capitalización como modalidad de reforma para las empresas Tabacaleras.
13 de abril de 1999	Aprobación de los Términos Generales de Referencia de licitación para la capitalización de las empresas Tabacaleras.
14 de abril de 1999	Celebración del Acto de Cierre en el cual queda concluido el proceso de capitalización de las empresas Molineras. Adjudicación de la licitación para realizar la Tasación de Valor de Mercado de las empresas Mineras.

FECHA	ACTOS
15 de abril de 1999	Adjudicación de la licitación y selección de los inversionistas socios estratégicos para capitalizar las Empresas Distribuidoras de Electricidad del Norte, Sur y Este.
19 de abril de 1999	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial de las empresas Mineras.
30 de abril de 1999	El Presidente de la República dicta el Decreto No. 180-99, mediante el cual autoriza la escogencia del arrendamiento como modalidad de reforma a ser aplicada a los ingenios del CEA, y establece el Reglamento correspondiente. Realización de acto público, transmitido por televisión y radio, para anunciar la modalidad de reforma de la actividad azucarera del CEA y la postergación para una segunda etapa de las otras áreas. El Presidente de la República dicta el Decreto No. 181-99, mediante el cual se crea la Comisión Supervisora encargada de las actividades relacionadas con la zafra azucarera en ejecución y coadyuvar a consolidar los trabajos de reforma del CEA.
13 de mayo de 1999	Adjudicación de la licitación y selección de los inversionistas socios estratégicos para capitalizar las Empresas Generadoras de Electricidad Itabo y Haina.
19 de mayo de 1999	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de los hoteles Maguana, Montaña, Nueva Suiza y Cahoba.
24 de mayo de 1999	Adjudicación de la licitación para contratar el Asesor Financiero para el proceso de reforma de las empresas Pinturas Dominicanas, C. por A. e Industria Nacional del Papel, C. por A..
3 de junio de 1999	Adjudicación de la licitación para la contratación del Banco de Inversión del proceso de reforma de CDA.

FECHA	ACTOS
23 de junio de 1999	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para el arrendamiento de los ingenios del CEA.
13 de julio de 1999	Celebración del Acto de Compromiso de Inversión para la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S. A.
19 de julio de 1999	La CREP dicta la resolución que declara a los Proponentes Pre-calificados en la licitación para el arrendamiento de los ingenios del CEA.
27 de julio de 1999	La CREP escoge la capitalización como modalidad de reforma para Industria Nacional del Papel, C. por A.
2 de agosto de 1999	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de la empresa Pinturas Dominicana, C. por A.
3 de agosto de 1999	Aprobación de los Términos Generales de Referencia de licitación para la capitalización de Industria Nacional del Papel, C. por A..
4 de agosto de 1999	Celebración de Actos de Compromiso de Inversión para las Empresas Distribuidoras de Electricidad del Norte y Sur. Celebración de Acto de Cierre en el cual queda concluido el proceso de capitalización de la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S. A.
8 de agosto de 1999	Celebración de Acto de Cierre en el cual queda concluido el proceso de capitalización de la Empresa Generadora de Electricidad Itabo, S. A.
13 de agosto de 1999	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría ambiental de las empresas Mineras. Celebración de Acto de Cierre en el cual queda concluido el proceso de capitalización de las Empresas Distribuidoras de Electricidad del Norte y Sur.

FECHA	ACTOS
14 de agosto de 1999	Celebración de Acto de Compromiso de Inversión para la Empresa Generadora de Electricidad Haina, S. A.
18 de agosto de 1999	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para la capitalización de las empresas Tabacaleras.
19 de agosto de 1999	Adjudicación de la licitación para contratar el Asesor de Mercado de las empresas Mineras.
3 de septiembre de 1999	Aprobación de los Términos Generales de Referencia de licitación para la capitalización de CDA.
7 de septiembre de 1999	La CREP dicta la resolución que declara a los Proponentes Pre-calificados en la licitación para la capitalización de la empresas Tabacaleras.
14 de septiembre de 1999	Adjudicación de la licitación y selección de las compañías ganadoras interesadas en arrendar los ingenios del CEA.
28 de octubre de 1999	Celebración de Acto de Cierre en el cual queda concluido el proceso de capitalización de la Empresa Generadora de Electricidad Haina, S. A.
12 de noviembre de 1999	El Presidente de la República dicta el Decreto No. 500-99, mediante el cual autoriza la capitalización de las empresas Tabacaleras.
18 de noviembre de 1999	Adjudicación de la licitación y selección del inversionista socio estratégico para capitalizar las empresas Tabacaleras.
1 de diciembre de 1999	Suscripción de los contratos de arrendamiento de los ingenios Consuelo, Quisqueya, Boca Chica, Río Haina, Ozama, Porvenir y Santa Fe.
3 de diciembre de 1999	La CREP escoge la transferencia de activos como modalidad de reforma para las empresas de los Grupos 4 y 5.

FECHA	ACTOS
10 de diciembre de 1999	El Presidente de la República dicta los Decretos No. 532-99 y 534-99, mediante los cuales se autoriza a la escogencia del arrendamiento como modalidad de reforma a ser aplicada a las empresas Mineras. También dicta el Decreto 533-99 que autoriza la transferencia de activos como modalidad de reforma a ser aplicada a las empresas de los Grupos 4 y 5. Celebración de acto público, transmitido por televisión y radio, para anunciar la modalidad de reforma de las empresas Mineras.
13 de diciembre de 1999	Suscripción del contrato de arrendamiento del ingenio Barahona.
16 de diciembre de 1999	Celebración de acto público, transmitido por televisión y radio, para anunciar la modalidad de reforma de las empresas de los Grupos 4 y 5.
28 de diciembre de 1999	Celebración del Acto de Compromiso de Inversión para las empresas Tabacaleras.
30 de diciembre de 1999	Emisión de los Términos Generales de Referencia de licitación para el arrendamiento de las empresas Mineras.
11 de enero de 2000	La CREP escoge la capitalización como modalidad de reforma para la empresa Pinturas Dominicanas, C. por A.
13 de enero de 2000	Aprobación de los Términos de Referencia de licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de la Sociedad Inmobiliaria, S. A.
8 de febrero de 2000	Aprobación de los Términos Generales de Referencia de licitación para la capitalización de la empresa Pinturas Dominicana, C. por A. Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado de la Sociedad Inmobiliaria, S. A.

FECHA	ACTOS
10 de febrero de 2000	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para el arrendamiento de la empresa Marmolería Nacional, C. por A.
17 de febrero de 2000	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para el arrendamiento de la empresa Minas de Sal y Yeso, C. por A.
29 de febrero de 2000	Suscripción de los contratos de arrendamiento de los ingenios Montellano y Amistad.
2 de marzo de 2000	La CREP autoriza la transferencia a CORDE de los activos y pasivos de las empresas de los Grupos 4 y 5.
10 de marzo de 2000	Adjudicación de la licitación para realizar la auditoría patrimonial y la tasación de valor de mercado del Parque Turístico Los Pinos (Hotel La Mansión).
14 de marzo de 2000	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para la capitalización de CDA.
15 de marzo de 2000	La CREP dicta la resolución que declara a los Proponentes Pre-calificados en la licitación para el arrendamiento de la empresa Marmolería Nacional, C. por A.
20 de marzo de 2000	La CREP dicta la resolución que declara a los Proponentes Pre-calificados en la licitación para el arrendamiento de la empresa Minas de Sal y Yeso, C. por A.
30 de marzo de 2000	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para la capitalización de la empresa Pinturas Dominicanas, C. por A.
4 de abril de 2000	Acto de cierre en el cual queda concluido el proceso de capitalización de las empresas Tabacaleras.

FECHA	ACTOS
5 de abril de 2000	Recepción de credenciales de las empresas interesadas en participar en la licitación para la capitalización de Industria Nacional del Papel, C. por A.
6 de abril de 2000	Adjudicación de la licitación y selección de las compañías interesadas en arrendar las empresas Mineras.
19 de abril de 2000	La CREP dicta la resolución que declara a los Proponentes Pre-calificados en la licitación para la capitalización de CDA.
24 de abril de 2000	La CREP dicta la resolución que declara a los Proponentes Pre-calificados en la licitación para la capitalización de la empresa Pinturas Dominicanas, C. por A.
27 de abril de 2000	La CREP declara desierta la licitación del proceso de capitalización de Industria Nacional del Papel, C. por A. por falta de los interesados en completar o subsanar los documentos de credenciales. La CREP llama a una nueva licitación para la capitalización de Industria Nacional del Papel, C. por A..
3 de mayo de 2000	Suscripción del contrato de arrendamiento de los activos de la empresa Marmolería Nacional, C. por A.
4 de mayo de 2000	La CREP celebra el Acto de Recepción de Propuestas Económicas y declara desierta la licitación del proceso de capitalización de la empresa Pinturas Dominicanas, C. por A. El Presidente de la República dicta el Decreto No. 188-00, mediante el cual autoriza la capitalización de la empresa Pinturas Dominicanas, C. por A.
5 de mayo de 2000	La CREP llama a una nueva licitación para la capitalización de la empresa Pinturas Dominicanas, C. por A.

FECHA	ACTOS
8 de mayo de 2000	Suscripción del contrato de arrendamiento de los activos de la empresa Marmolería Nacional, C. por A.
30 de mayo de 2000	La CREP elabora el informe y recomendaciones sobre el status de los hoteles del Estado en el marco del proceso de reforma de CORPHOTEL.
1 de junio de 2000	La CREP suspende indefinidamente los procesos de licitación de las empresas Pinturas Dominicanas, C. por A.; Industria Nacional del Papel, C. por A. y CDA.

*Abreviaturas	
-	CDA: Compañía Dominicana de Aviación, C. por A.
-	CDE: Corporación Dominicana de Electricidad
-	CEA: Consejo Estatal del Azúcar
-	CORDE: Corporación Dominicana de Empresas Estatales
-	CORPHOTEL: Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo.
-	CREP: Comisión de Reforma de la Empresa Pública.
-	Empresas del Grupo 4: empresas Sacos y Tejidos Dominicanos, C. Por A.; y/o Tejidos Antillanos, C. Por A. (Tejanca); Fábrica de Aceites Vegetales Ambar, C. Por A.; Tenería FA-2, C. Por A.; Dominicana Industrial del Calzado, C. Por A.; Consorcio Algodonero Dominicano, C. Por A.; Fábrica de Clavos Enriquillo, C. Por A.; y Tecnometal, C. Por A.
-	Empresas del Grupo 5: Atlas Comercial, C. Por A.; Planta de Recauchado, C. Por A.; Fábrica de Baterías Dominicana, C. Por A.; Chocolatera Industrial Dominicana, C. Por A.; Caribbean Motors, C. Por A.; Licorera La Altagracia, C. Por A.; y Refinería de Sal, C. Por A.
-	Empresas Eléctricas: Empresas Distribuidoras de Electricidad del Norte, Sur y Este, y Empresas Generadoras de Electricidad Haina e Itabo,
-	Empresas Mineras: Marmolería Nacional, C. por A. y Minas de Sal y Yeso, C. por A.
-	Empresas Molineras: Molinos Dominicanos C. por A. y Molinos del Norte, C. Por A.
-	Empresas Tabacaleras: Compañía Anónima Tabacalera, C. por A.; Compañía Tabacalera Santiaguense, S. A. y la Habanera, S. A.
-	Licitación: Licitación Pública Internacional.

Contenido

Carta del Presidente de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP)	9
Presentación	15
Capítulo I	
Privatización en Latinoamérica	21
Capítulo II	
La Filosofía del Proceso de Reforma de la Empresa Pública en República Dominicana	53
Capítulo III	
Proceso de Reforma del Sector Eléctrico en la República Dominicana	73
Capítulo IV	
La Reforma del Consejo Estatal del Azúcar	109
Capítulo V	
Reforma de las Empresas de la Corporación de Empresas Estatales CORDE	165
Parte 1	
CORDE: Empresas Reformadas bajo la modalidad de la Capitalización	165
I. Reforma del Sector Molinero	165
II. Reforma del Sector Tabacalero	185
Parte 2	
CORDE: Empresas Reformadas bajo la modalidad de Arrendamiento	209
I. Reforma Minas de Sal y Yeso, C. por A.	209
II. Reforma de la Marmolería Nacional, C. por A.	227

Parte 3	
CORDE: Empresas en Proceso de Reforma	
I. Compañía Dominicana de Aviación, C. por A.	243
II. Industria Nacional del Papel, C. por A.	253
III. Pinturas Dominicanas, C. por A. (PIDOCA)	261
IV. Compañía de Seguros San Rafael, C. por A.	269
V. Sociedad Inmobiliaria, C. por A.	275
Parte 4	
CORDE: Empresas con Litigios	
I. Fábrica de Sacos y Cordelería, C. por A. (FASACO)	279
II. Fábrica Nacional del Vidrio (FAVIDRIO)	283
Parte 5	
Empresas cerradas sin vocación operativa pertenecientes a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE).	287
Resumen de la Situación Patrimonial de las Empresas de los Grupos IV y V	296
Capítulo VI	
Reforma de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera (CORPHOTEL)	299
Capítulo VII	
La Política Laboral de la Reforma La Participación de los Trabajadores en el Proceso	315
Capítulo VIII	
El Componente Social de la Reforma	353

Capítulo IX

Análisis Crítico de la Reforma	365
ANEXOS	395
Anexo A: Ley General de Reforma de la Empresa Pública	397
Anexo B: Cronograma General de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública	407