

RESUMEN EJECUTIVO

ANT-LEG-04-RE

ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE DESARROLLO Y
FORMALIZACIÓN PRODUCTIVA (SINDEFOP)

*Política Nacional de Desarrollo, Formalización Progresiva y Movilidad Productiva de los Trabajadores
Independientes y Microemprendedores de la República Dominicana.*



1. Planteamiento general

La República Dominicana mantiene una amplia población de trabajadores independientes, trabajadores por cuenta propia, técnicos, oficinistas, vendedores, prestadores de servicios y microemprendedores que desarrollan actividades económicas fuera de una trayectoria institucional integrada de formalización, productividad y protección social.

Esta realidad no responde exclusivamente a una voluntad de permanecer fuera de la legalidad. En numerosos casos intervienen factores como la baja capacidad económica, complejidad de los trámites, fragmentación institucional, limitada educación administrativa y financiera, falta de acompañamiento, ausencia de certificaciones, dificultades para acceder al crédito y escasas oportunidades de vinculación con mercados de mayor escala.

El anteproyecto propone modificar la manera tradicional en que el Estado aborda este fenómeno.

En lugar de concebir la formalización únicamente como el cumplimiento inmediato de una serie de registros, permisos y obligaciones, se plantea establecer una **trayectoria progresiva de desarrollo productivo**, dentro de la cual el participante pueda organizarse, capacitarse, demostrar sus competencias, cumplir gradualmente las obligaciones que legalmente le correspondan, acceder a protección social, financiamiento responsable y mercados, y avanzar hacia mayores niveles de autonomía económica.

La idea central puede resumirse en el principio:

“Formalizar sin asfixiar.”

2. Creación del SINDEFOP

El anteproyecto crea el **Sistema Nacional Integrado de Desarrollo y Formalización Productiva (SINDEFOP)** como mecanismo permanente de articulación entre las instituciones públicas vinculadas con la formalización, productividad, capacitación, seguridad social, tributación, financiamiento, mercados, contrataciones públicas, transformación digital y desarrollo de las MIPYMES.

SINDEFOP no pretende sustituir las instituciones existentes ni crear una nueva superestructura administrativa. Su función fundamental será lograr que las instituciones que actualmente intervienen de manera separada actúen dentro de una misma trayectoria del ciudadano.

La rectoría administrativa y coordinación estratégica correspondería al **Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM)**, acompañado por un Consejo Nacional y una Secretaría Técnica, preservando las competencias legales de cada institución participante.

La lógica institucional cambia así de “**múltiples programas dirigidos separadamente al ciudadano**” a “**una sola trayectoria del ciudadano apoyada por múltiples instituciones.**”

3. ¿A quién está dirigido?

SINDEFOP está dirigido principalmente a:

- a) Trabajadores independientes;
- b) Trabajadores por cuenta propia;
- c) Técnicos y oficianes;
- d) Vendedores y prestadores de servicios;
- e) Microemprendedores individuales o familiares;
- f) Microempresas en proceso de desarrollo;
- g) Otras unidades productivas de baja escala que cumplan las condiciones establecidas.

La incorporación al Sistema no modifica automáticamente la naturaleza jurídica, tributaria, laboral o empresarial del participante.

Asimismo, el proyecto establece expresamente que SINDEFOP no podrá utilizarse para encubrir relaciones laborales. Cuando exista una verdadera relación de subordinación entre trabajador y empleador, prevalecerán las normas laborales y de seguridad social correspondientes.

4. Registro Productivo Único y Pasaporte Productivo Dominicano

La puerta de entrada al Sistema será el **Registro Productivo Único (RPU)**. Este registro permitirá identificar al participante, conocer la actividad que realiza y comenzar su trayectoria dentro del SINDEFOP.

Registrarse en el RPU no significa automáticamente:

- a) Constituir una empresa;
- b) Obtener Registro Mercantil;
- c) Inscribirse tributariamente;
- d) Obtener una licencia;
- e) Comenzar a pagar nuevos impuestos;
- f) Quedar certificado como totalmente formal.

La inscripción sirve principalmente para conocer la realidad productiva de la persona y determinar la ruta que debe seguir.

Cada participante contará además con un **Pasaporte Productivo Dominicano**, concebido como un expediente dinámico que irá reflejando su actividad, experiencia, certificaciones, nivel de formalización, requisitos cumplidos, servicios recibidos y oportunidades disponibles.

El Pasaporte permitirá que una trayectoria construida durante años mediante el trabajo pueda transformarse progresivamente en una identidad productiva verificable.

5. Formalización por niveles

Uno de los elementos centrales del modelo es que la formalización no se produce de una sola vez. El anteproyecto establece cinco niveles:

Nivel I — Registro Productivo Básico.

El participante entra al RPU, recibe su Pasaporte Productivo, se realiza un diagnóstico inicial y se identifica su ruta.

Nivel II — Formalización Operativa.

Comienza el cumplimiento de requisitos directamente vinculados con el ejercicio seguro y legal de la actividad, incluyendo permisos, certificaciones, requisitos sanitarios, municipales o de seguridad cuando correspondan.

Nivel III — Formalización Económica.

Se produce la incorporación progresiva a los registros económicos y tributarios que legalmente correspondan, organización contable, facturación, bancarización y protección social.

Nivel IV — Microempresa Consolidada.

La actividad posee una organización empresarial mayor, puede contratar trabajadores formalmente, llevar una gestión contable más estructurada y acceder a mercados de mayor escala.

Nivel V — Graduación al Régimen Ordinario.

El participante deja de necesitar el tratamiento especial de acompañamiento y pasa al régimen empresarial, tributario, laboral y regulatorio que normalmente le corresponda.

El aumento de las obligaciones deberá guardar relación razonable con el crecimiento de la capacidad económica del participante.

6. Diagnóstico y Plan Individual de Desarrollo Productivo

SINDEFOP no aplicará una misma receta a todos los trabajadores o negocios. Cada participante podrá recibir un diagnóstico que analice, de manera proporcional:

- a) Actividad económica;
- b) Ingresos y costos;
- c) Organización;
- d) Experiencia;
- e) Competencias;
- f) Activos;
- g) Mercado;
- h) Endeudamiento;
- i) Protección social;

j) Requisitos legales;

k) Potencial de crecimiento.

A partir del diagnóstico podrá elaborarse un **Plan Individual de Desarrollo Productivo**, que indique qué necesita hacer la persona, en qué orden, qué institución debe intervenir, qué asistencia puede recibir y cuáles son sus próximos pasos.

7. Reconocimiento de la experiencia y capacitación

El proyecto reconoce que miles de dominicanos poseen conocimientos y habilidades adquiridos durante años de trabajo, aun cuando nunca hayan obtenido un título o certificado formal.

Por ello se crea el **Reconocimiento de Competencias Adquiridas por Experiencia (RCAE)**. Un electricista, albañil, plomero, mecánico, cocinero, ebanista, estilista u otro trabajador podrá demostrar lo que sabe hacer mediante evaluaciones prácticas y otros medios de verificación.

Si demuestra determinadas competencias, no tendrá necesariamente que comenzar un programa formativo completo desde cero.

SINDEFOP también promoverá formación modular, microcredenciales, actualización tecnológica, programas Maestro-Aprendiz y mecanismos para identificar los oficios y competencias que realmente demanda la economía.

8. Asistencia administrativa, contable y financiera

Muchos pequeños negocios fracasan no porque su propietario carezca de capacidad para producir o vender, sino porque desconoce cuánto realmente gana, cuánto le cuesta producir, cómo fijar sus precios o cómo manejar su flujo de efectivo.

SINDEFOP crea una **Red Nacional de Asistencia Productiva** que podrá integrar Centros MIPYMES, INFOTEP, universidades, profesionales y otras entidades habilitadas.

La asistencia podrá incluir:

a) Contabilidad básica;

b) Costos;

c) Fijación de precios;

- d) Manejo de inventarios;
- e) Flujo de efectivo;
- f) Administración;
- g) Digitalización;
- h) Mercadeo;
- i) Formalización;
- j) Gestión de personal;
- k) Acceso a mercados.

El objetivo no será mantener permanentemente al participante dependiendo del Estado, sino enseñarle progresivamente a gestionar su propia actividad.

9. Protección social

El proyecto reconoce que la formalización productiva no debería limitarse a registrar un negocio mientras la persona continúa completamente desprotegida.

Por ello se establece la articulación de SINDEFOP con el **Sistema Dominicano de Seguridad Social**, dentro del marco de la Ley núm. 87-01.

Las instituciones competentes deberán estudiar y desarrollar los mecanismos jurídicos, fiscales y actuariales que permitan avanzar en la incorporación de trabajadores independientes y por cuenta propia, incluyendo las figuras previstas por el Régimen Contributivo Subsidiado.

SINDEFOP no crea un sistema paralelo de seguridad social ni modifica unilateralmente cotizaciones, tasas o beneficios.

También se contempla estudiar mecanismos de protección frente a riesgos laborales y facilitar, cuando exista base jurídica y presupuestaria, la creación del primer empleo formal dentro de microemprendimientos en crecimiento.

10. Bancarización y financiamiento responsable

El proyecto procura que el crédito sea utilizado para crecer y no para profundizar la precariedad.

Podrá promoverse una **Cuenta Productiva Simplificada** y una **Escalera Crediticia** mediante la cual una persona sin historial financiero pueda comenzar con productos de pequeña escala y avanzar conforme demuestre capacidad de pago y desarrollo productivo.

Antes de conceder determinados financiamientos especiales deberá analizarse:

- a) Para qué se utilizará el dinero;
- b) Capacidad de pago;
- c) Flujo de efectivo;
- d) Deudas existentes;
- e) Rentabilidad esperada;
- f) Alternativas al crédito.

Asimismo, podrán establecerse garantías parciales y utilizarse información productiva para complementar evaluaciones financieras, respetando siempre la legislación financiera, la privacidad y las reservas legales.

11. Acceso a mercados

La política no considera suficiente registrar, capacitar y financiar a una persona si después continúa sin clientes.

Por ello SINDEFOP incorpora mecanismos para facilitar:

- a) Directorio de proveedores productivos;
- b) Bolsa de oportunidades;
- c) Encadenamientos con empresas;
- d) Desarrollo de proveedores;
- e) Asociatividad;
- f) Comercio electrónico;
- g) Exportación;
- h) Acceso legal a contrataciones públicas.

La participación de los integrantes del SINDEFOP en las compras públicas continuará sometida plenamente a la legislación vigente sobre contrataciones públicas.

El Sistema no crea adjudicaciones automáticas ni privilegios fuera de la ley.

12. Incorporación voluntaria y regularización

Durante las fases iniciales previstas, la incorporación al SINDEFOP tendrá carácter voluntario.

El reconocimiento de que una persona ha desarrollado anteriormente una actividad informal no producirá, por el solo hecho de incorporarse al Sistema, una sanción propia del SINDEFOP.

Sin embargo, el proyecto tampoco establece una amnistía.

No extingue deudas tributarias, laborales, contributivas, multas firmes, investigaciones ni responsabilidades establecidas conforme a otras leyes.

Cuando la ley lo permita, podrán establecerse períodos educativos y mecanismos de corrección para incumplimientos formales de baja complejidad.

13. Protección frente al fraude

La flexibilidad del modelo estará acompañada de controles firmes.

SINDEFOP utilizará fiscalización basada en riesgo y mecanismos para detectar:

- a) Prestanombres;
- b) Empresas ficticias;
- c) Fragmentación artificial de negocios;
- d) Certificaciones falsas;
- e) Colusión;
- f) Suplantación;
- g) Fraude en subsidios;
- h) Fraude en financiamiento;
- i) Uso indebido de ventajas en contrataciones públicas.

Al mismo tiempo, ninguna alerta tecnológica podrá convertirse automáticamente en una sanción.

Se garantiza legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, derecho de defensa y debido proceso.

14. Ventanilla Única Productiva

SINDEFOP busca eliminar una de las principales cargas actuales: que el ciudadano funcione como mensajero entre instituciones.

La **Ventanilla Única Productiva** permitirá organizar trámites, requisitos y servicios alrededor de la trayectoria del participante.

Se establece además el principio de **dato único**:

La información que ya haya sido suministrada válidamente al Estado no deberá volver a solicitarse cuando pueda ser consultada legalmente en la fuente oficial correspondiente.

La digitalización deberá coexistir con atención presencial y asistida para evitar exclusión de personas con limitada conectividad o alfabetización digital.

15. Protección de datos y derechos del participante

El sistema incorpora importantes garantías frente al uso de información.

La interoperabilidad deberá respetar finalidad, proporcionalidad, confidencialidad, trazabilidad y mínimo acceso necesario.

SINDEFOP no podrá transformarse en un sistema de vigilancia o puntuación social.

Se prohíbe utilizar opiniones políticas, creencias, vida privada o relaciones personales para crear perfiles generales de ciudadanos.

Además, cualquier persona tendrá derecho a conocer las decisiones que le afecten, corregir información incorrecta, reclamar, recurrir y solicitar revisión humana de decisiones automatizadas significativas.

16. Implementación mediante pilotos

SINDEFOP no será implementado masivamente desde el primer día.

El proyecto establece una estrategia gradual:

Preparar → Probar → Medir → Corregir → Expandir.

Los primeros territorios y sectores serán seleccionados técnicamente.

Los pilotos deberán contar con líneas base, indicadores y evaluaciones independientes.

Después de cada fase podrá decidirse:

- a) Expandir;
- b) Expandir con modificaciones;
- c) Repetir;
- d) Reducir;
- e) Suspende;
- f) Terminar.

Una evaluación negativa no podrá ignorarse simplemente por conveniencia política o electoral.

El horizonte aproximado para alcanzar una cobertura nacional básica es de cuatro a seis años desde el inicio de las operaciones piloto, sujeto a resultados, capacidad institucional y sostenibilidad fiscal.

17. Evaluación basada en resultados

Uno de los mayores cambios propuestos es la forma de medir las políticas públicas.

SINDEFOP no podrá declarar éxito únicamente porque:

“registramos 500,000 personas”;

“impartimos 100,000 cursos”;

“entregamos RD\$10,000 millones en préstamos”.

El Sistema deberá medir:

- a) Permanencia;
- b) Aumento del ingreso real;
- c) Productividad;

- d) Protección social;
- e) Empleo formal;
- f) Supervivencia productiva;
- g) Acceso a nuevos mercados;
- h) Graduación;
- i) Retorno a la informalidad;
- j) Costo público por resultado.

Los programas que reiteradamente no produzcan resultados suficientes deberán ser rediseñados, fusionados, reducidos, suspendidos o eliminados.

18. Sostenibilidad fiscal

La creación de SINDEFOP no implica la creación automática de un gran fondo independiente ni una expansión indiscriminada del gasto público.

La política deberá utilizar prioritariamente estructuras, programas, tecnologías y recursos existentes.

Todo subsidio, garantía pública, incentivo tributario o transferencia que requiera gasto deberá contar con base jurídica y disponibilidad presupuestaria.

La expansión territorial dependerá también de la capacidad financiera del Estado.

19. Principales innovaciones del anteproyecto

La propuesta introduce un cambio estructural en la política pública dominicana al combinar en una misma trayectoria:

- a) Registro Productivo Único;
- b) Pasaporte Productivo Dominicano;
- c) Formalización por niveles;
- d) Diagnóstico individual;
- e) Plan Individual de Desarrollo Productivo;
- f) Reconocimiento de experiencia mediante RCAE;

- g) Asistencia administrativa y contable;
- h) Formación vinculada a demanda;
- i) Protección social progresiva;
- j) Financiamiento responsable;
- k) Acceso a mercados;
- l) Ventanilla Única Productiva;
- m) Interoperabilidad y dato único;
- n) Fiscalización basada en riesgo;
- o) Evaluación por resultados;
- p) Implementación territorial mediante pilotos.

20. Resultado esperado

SINDEFOP pretende cambiar la relación tradicional entre el trabajador informal y el Estado.

Actualmente, para muchas personas formalizarse significa fundamentalmente:

más trámites + más obligaciones + más costos.

La propuesta busca que progresivamente pueda significar:

organización + capacitación + reconocimiento + protección + financiamiento + clientes + crecimiento + cumplimiento.

El objetivo final no es simplemente aumentar la cantidad de personas registradas.

Es lograr que un vendedor, técnico, trabajador independiente o pequeño emprendedor pueda comenzar con una actividad de baja escala y construir progresivamente una trayectoria que le permita:

trabajar mejor → ganar más → organizarse → protegerse → acceder a crédito → conseguir nuevos clientes → crear patrimonio → generar empleo → incorporarse sosteniblemente a la economía formal.

En consecuencia, el anteproyecto plantea que el éxito de la formalización no sea medido por cuánto exige el Estado al ciudadano, sino por cuánto logra avanzar el ciudadano después de iniciar su trayectoria.

CONCLUSIÓN

El Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional Integrado de Desarrollo y Formalización Productiva propone transformar la formalización en la República Dominicana desde un modelo predominantemente administrativo hacia una política integral de desarrollo económico y protección social.

SINDEFOP no pretende regalar formalidad ni eliminar responsabilidades.

Tampoco pretende perseguir indiscriminadamente a quienes se encuentran fuera de los sistemas formales.

Su propósito es crear una vía intermedia basada en acompañamiento, gradualidad, responsabilidad, control, evidencia y oportunidades.

La premisa fundamental es sencilla: **una persona que comienza vendiendo agua de coco, reparando vehículos, instalando tuberías, preparando alimentos, cosiendo ropa o prestando cualquier otro servicio no debería tener que permanecer toda su vida en la informalidad por no saber cómo cruzar la distancia que existe entre subsistir y convertirse en una actividad organizada.**

El Estado debe poder mostrarle una ruta. Y esa ruta es precisamente lo que propone crear el SINDEFOP: **FORMALIZAR SIN ASFIXIAR.**