

SEGURIDAD JURÍDICA Y CLIMA DE INVERSIONES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Reflexiones, Recomendaciones y Retos.

Wanda Perdomo Ramírez.
Abogada. Socia Biaggi & Messina,
Directora de FINJUS

INTROITO

Invitada amablemente por la Fundación Institucionalidad y Justicia a escribir y disertar sobre este tema, mi primera reacción fue de preocupación. Hablar de un principio trascendental, que maneja de modo invisible los hilos del ordenamiento, es un reto.

No hay duda de que es mucho más fácil referirse a un aspecto puntual de la normativa (una ley, un reglamento), que intentar aprehender un fundamento, que por su naturaleza es muy complejo.

Peor todavía es formular recomendaciones. Acometer esa hazaña desde una perspectiva personal, con tantos componentes en juego, es un esfuerzo arriesgado. Se corre el peligro de caer en obviedades del tipo “hay que hacer esto o aquello”, cuando sabemos que es poco lo que se puede lograr de abajo hacia arriba, ya que hacer imperar la Ley¹ requiere voluntad y poder, es una cuestión de Estado. No obstante, una sociedad civil fuerte y unida, puede provocar cambios.

Otro asunto es que, dado que en nuestro país, la situación en este ámbito no es buena y las perspectivas no lucen halagüeñas, puede uno verse tentada a matizar, para no ser muy cáustica. Y, si no lo hace, puede una ser descalificada con el lenguaje que generalmente se utiliza para ello (está politizada, sesgada, etc.). Es preciso imprimir asertividad.

Comprometida ya, emprendo la tarea con algo de coraje y mucha resignación, luego de hacer estas salvedades para que el lector nos perdone si el texto no le hace honor al ambicioso título.

Es el propósito de este artículo, reflexionar sobre la seguridad jurídica en la República Dominicana y su medición, anticipando que, a nuestro juicio, es un paciente crónico difícil de tratar. En una segunda parte, nos concentramos en sus efectos económicos.

¹ The Rule of Law, se dice en inglés, de un modo simple y efectivo.

1. EL NUDO GORDIANO DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA

1.1 NOCIONES.

La paz social, la felicidad y el desarrollo humano, requieren de reglas de juego claras y justas, cognoscibles por los ciudadanos y que se apliquen de un modo imparcial, racional y equitativo. Su ausencia determina una sociedad disfuncional, una anomia que promueve conductas desviadas socialmente (un reloj cuyas manecillas giran al contrario) y en casos extremos, una distopía², como las de esos mundos de barbarie, representados en novelas y filmes que nos recuerdan escenarios cercanos y temidos.

Vivir “al salto de mata” cobra un alto precio en dispendio de energías, desperdicio de recursos y pérdida de ventajas comparativas. También, cobra un alto precio individual a los ciudadanos, que podemos caer en apatía, retraimiento, impotencia, desesperanza, rebelión. Desde el punto de vista económico, Adam Smith, en “La Riqueza de las Naciones”, deducía ya que el estancamiento y el crecimiento de las naciones eran en gran medida resultado de sus leyes e instituciones³.

La seguridad jurídica es un principio de derecho que, en su acepción más básica, puede ser entendida como el sustrato del ordenamiento jurídico, que responde a razones filosóficas, morales, sociales y económicas. Otorga validez a la normativa y la provee de eficacia, funcionando como un test de la calidad del propio ordenamiento. Es el excipiente que hace que los principios activos de la fórmula, que vendrían siendo las normas, funcionen para lo que fueron diseñadas, como una expresión de la voluntad general.

Como todo principio, constituye un mandato de optimización que plantea un ideal a ser logrado en el mayor grado posible, atendiendo a las circunstancias fácticas y jurídicas⁴. Por consiguiente, resulta un concepto mucho más complejo que si se tratara de una norma positiva. Sus elementos se multiplican en muchos otros, no es posible medirla de manera uniforme, puede tener influencias culturales, económicas y sociales. A la pregunta de si hay seguridad jurídica, un sí o no generalmente no basta. Se requiere de análisis.

² Una anti utopía, una comunidad o sociedad indeseable y temible. Fuente: Wikipedia. (en.wikipedia.org)

³ SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (La Riqueza de las Naciones). 1776.

⁴ DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. (El Imperio de la Justicia). Harvard University Press. 1986.

En un profundo precepto de larga tradición, nuestra Constitución establece que la ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que la perjudica. Es una síntesis de los requisitos cualitativos que, por razones de libertad y seguridad, se exigen a la norma⁵.

Para ilustrar lo que intentamos explicar, usaremos una analogía. El mandamiento bíblico de No Matarás, es una regla primordial de la religión cristiana. Sin embargo, otro mandamiento bíblico, el de Amar al Prójimo como a Ti Mismo, es un principio o un valor, esencial y subyacente en el ordenamiento cristiano, cuyos mandatos se cohesionan y se interpretan a su trasluz. Confirma la regla de No Matarás y provee de eficacia a todas las demás. Como es un principio, no es tan fácil de aplicar y medir como una regla o una norma. Podrías amar al prójimo tanto como la Madre Teresa o de una manera más liviana; asimismo, un día podrías ser más amoroso que otro y podemos tener varias interpretaciones de amar (es preciso también, extraer su sentido razonable y no interpretarlo a raíz de alguna variante patológica de alguien que, extrañamente, no se ame a sí mismo). Como se nota, no es tan sencillo.

Traducido al mundo jurídico, existen principios y valores que impregnan el sistema y que le otorgan sentido común y lógica interna, por lo que las respuestas y soluciones a los conflictos deben afianzarse en los mismos⁶.

1.2 TRASCENDENCIA.

“La ley es espada, escudo y amenaza”⁷

Todavía no hemos empleado una definición del término seguridad jurídica. Podemos intuir que concierne a la necesidad humana de certeza y previsibilidad, tanto para actuar como para protegerse, de apoyarse en un ordenamiento razonable y estable que regule nuestras relaciones y nos permita hacer predicciones lógicas de los comportamientos. Al mismo tiempo, surge de la necesidad pragmática de reducir costos transaccionales en la vida en sociedad y provee un régimen de incentivos y desincentivos a conductas y acciones, en atención al interés común.

En el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, del 1789, se consagra la seguridad como un derecho natural, junto a la propiedad, la libertad y la resistencia a la opresión. El artículo 7 prescribe que

⁵ CONSTITUCIÓN de la República Dominicana. Artículo 40, Derecho a la libertad y seguridad personal. Inciso 15.

⁶ Ronald Dworkin es uno de los principales expositores de esta tesis, contraria al positivismo.

⁷ DWORKIN, Ronald. Obra citada.

el hombre no puede ser detenido o arrestado sin ley previa y en la forma que ésta establece. Los artículos 15 y 16 consagran que los ciudadanos tienen el derecho de pedir cuentas de su gestión a todo agente público y que si no está establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, la sociedad carece de Constitución.

La evolución del concepto y sus fundamentos, sirven para destacar su trascendencia. Cuando el mundo occidental abandona el régimen feudal y da paso a las ciudades burguesas, se acelera la transformación hacia un mundo de intereses particulares y colectivos que hay que atender, proteger y estimular a través de instituciones que representan a los ciudadanos.

El siglo XVII trae cambios económicos, políticos, religiosos e intelectuales en Europa Occidental, sobre todo en Inglaterra y los Países Bajos. El mercantilismo demanda protección del Estado. La política surge como ciencia. Resurge la escuela del derecho natural, de aplicación universalista, que invoca ciertos principios inmutables, inherentes al ser humano. Ya desde mucho antes, sobre todo en Inglaterra, el hombre iba logrando límites al poder de la Corona, con la Carta Magna de 1215 y posteriormente, la figura del hábeas corpus para resguardar la seguridad física. En el 1701, se declara en Inglaterra la independencia del poder judicial. En cuanto a los fundamentos, hay diferentes ópticas:

- i. **Desde la óptica iusnaturalista**, la seguridad jurídica es uno de los derechos que conforman el *mínimum* de todo ser humano. Se refiere a la seguridad del funcionamiento coherente del sistema, que nos servirá de escudo ante la arbitrariedad, de garantía de nuestros derechos y de sanción o prevención de aquellos comportamientos que se alejan del interés común, para vivir en una sociedad lo más justa posible.
- ii. **Desde la óptica sociológica**, la seguridad previene que no haya una ruptura del tejido social, provocando lo que se denomina anomia. Los individuos se desentienden de las reglas y actúan conforme sus propios intereses, porque se sienten incapaces de lograr sus metas a través del engranaje social, entre otros factores.
- iii. **Desde la óptica económica**, las reglas claras y transparentes que se aplican efectivamente, permiten establecer un sistema de protección de la propiedad y de incentivos y desincentivos para alterar los efectos de ciertas actividades en el interés común. Además, individual y colectivamente es menos costoso obedecer reglas que tener que buscar soluciones casuísticas a problemas particulares o colectivos, lo que muchas veces resulta imposible. En resumidas cuentas,

a menos seguridad jurídica, la solución es menos eficiente y mayores son los costos transaccionales, o sea, el coste en que se incurre en un intercambio económico.

Los costes transaccionales de la falta de seguridad jurídica provocan numerosas distorsiones de impacto económico. Por ejemplo, si la normativa no es explícita y transparente, se agregan costes de investigación e información; si la norma deja vacíos, se agregan costes de negociación y decisión, si el sistema no funciona para proteger, prevenir y sancionar; se agregan costos de vigilancia y ejecución. A todo esto, el aumento del riesgo que genera la imprevisibilidad, encarece las decisiones mercantiles y el capital persigue mayores ganancias por el alto riesgo.

Ninguna definición será lo suficientemente comprensiva para abordar un concepto que emana de la interacción de muchos otros. Sin embargo, para no dejar de cumplir el requisito, tomamos prestada una acepción cuya simpleza no le resta méritos: *“Cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación.”*⁸

1.3 IMPERA LA LEY EN LA REPÚBLICA DOMINICANA?

Nuestros mandatos constitucionales nos definen como un Estado Social y Democrático de Derecho. Más adelante, partimos de la percepción y continuamos con las mediciones, explicando los elementos que se valoran en las mismas y por supuesto, sus resultados.

La Constitución se refiere a la seguridad física en el artículo 40 y a la seguridad jurídica en su artículo 110, sobre la irretroactividad de la Ley. Sin embargo, el artículo 40 no es solamente de la seguridad tangible. En efecto, su numeral 15 contiene el importantísimo precepto, antes citado, de que la ley sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que la perjudica; que constituye la base del principio de razonabilidad y asegura que las normas se corresponden con los principios, valores y fundamentos del ordenamiento.

Por su parte, el artículo 110 no sólo se refiere a la irretroactividad de la norma, sino a la estabilidad de los derechos adquiridos, de mucho mayor alcance. Dice: *“En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.”*

La seguridad jurídica como fundamento se observa en los artículos 37 al 67 que enumeran los derechos fundamentales y su limitación o modulación a través de

⁸ Diccionario de la Real Academia Española.

lo que diga la Constitución o lo que ésta delegue a la ley. Asimismo, es materia sustancial de los artículos 68 y 69 sobre la tutela judicial efectiva y el debido proceso, que a su vez se descomponen en muchos sub-elementos, tales como el derecho a la defensa, el acceso a la justicia oportuna y gratuita, el derecho a un juez imparcial, la presunción de inocencia, el juicio público, oral y contradictorio, etc.

Finalmente, establece los controles constitucionales, los sistemas de rendición de cuentas y fiscalización de los poderes públicos y la sujeción de la Administración a la legalidad.

La manera en que estos elementos teóricos se llevan a la práctica, se mide a través de metodologías que recogen estadísticas, analizan la existencia, contenido y aplicación de las normas, valoran los resultados a que éstas conducen, revisan los procesos y controles del sistema; mientras, a la par, toman en cuenta datos subjetivos, como la percepción.

1.4 LA PERCEPCIÓN.

La percepción cuenta y mucho. Los datos normativos no reflejan necesariamente la realidad, mucho menos en una sociedad que adquiere la habilidad de manejar el discurso y en la cual, a medida que se deteriora el imperio de la ley, las personas, sobre todo los más jóvenes, no distinguen claramente la frontera entre lo permitido y lo prohibido.

En nuestro caso, la Constitución vigente ha sido celebrada como un hito normativo. Sin embargo, la percepción sobre la seguridad jurídica es bajísima y nuestras notas en las encuestas son malas.

Un caso que preocupa es la pobrísima percepción ciudadana de la Justicia y de la Policía Nacional. Si la mayor parte de la población no cree en la idoneidad de esas dos instituciones clave, esto denota que hay un serio problema en la protección y garantía de los derechos. En el mismo campo, no son cotejables los altos *rankings* que se atribuyen a la Escuela de la Judicatura, institución que forma los Jueces, con la pobreza cualitativa de las decisiones judiciales que denuncian los usuarios de la institución. En las mediciones recientes, el país se mantiene en los primeros lugares en desconfianza en el sistema judicial y con respecto a la Policía Nacional, al día de hoy las encuestas indican que el 89.5% de la población dominicana no cree en ese organismo.⁹

⁹ Encuesta publicada el 25 de septiembre de 2015, en el Diario El Caribe, Rep. Dom.

Contrasta la profusión de normas relativas a la contratación pública y a la rendición de cuentas, con los seguidos escándalos de corrupción, que no pasan de la etapa noticiosa efímera.

En todas las mediciones, figuramos deshonrosamente entre los países con mayores índices de corrupción e impunidad¹⁰. En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2013, ocupamos la posición 123 de 177 países, siendo el 177 el peor. Escalamos en el 2014, a la posición 115 de 179 países¹¹ (un avance de escasamente 5%, que en nada nos salva la honra). Mencionaremos los detalles más adelante.

La seguridad ciudadana es otro gravísimo problema en aumento. Un tercio de la población considera que es el problema más grave y como ya dijimos, puede generalizarse que nadie cree en la Policía Nacional. De los 25 países del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de Latinoamérica, sólo Venezuela y Guyana están por debajo nuestro en desconfianza¹².

En el *Rule of Law Index* del *World Justice Project*¹³, de 102 países estamos en el lugar 88 en inseguridad, siendo el 102 el peor.¹⁴ De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2013-2014, el 59.1% de la población dominicana ha limitado sus lugares de recreación por la inseguridad y el 35% aprueba la justicia por mano propia¹⁵, constituyendo uno de los índices más altos.

Mezclemos al azar unos pocos días de noticias recientes:

- Fraude Millonario contra la seguridad social.
- Infección mortal de 28 obreros que trabajaban sin seguro social ni protección para una empresa gubernamental.
- Pocas empresas cumplen normas de seguridad laboral. 23,914 accidentes laborales reportados a septiembre 2015.

¹⁰www.pciudadana.com/detalle/noticia/no_hay_avances_en_la_lucha_contra_la_corrupcion:_republica_dominicana_retrocede_en_el_indice

¹¹ www.transparency.org

¹² www.latinobarometro.org

¹³ www.worldjusticeproject.org

¹⁴ <http://www.diariolibre.com/noticias/republica-dominicana-con-el-ms-alto-ndice-de-percepcin-de-inseguridad-de-la-regin-ENDL41071>

¹⁵ PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. www.latinamerica.undp.org

- Linchamientos e intentos de linchamientos a presuntos delincuentes, por parte de una población enardecida.
- Ejecuciones por parte de la Policía Nacional.
- Denuncias de que el crecimiento económico no se ve; ricos cada vez más ricos, pobres cada vez más pobres.
- Falsificación de documentos por funcionarios judiciales para beneficiar imputados.
- Denuncias de uso indiscriminado de fondos públicos para los partidos políticos.
- 44% de los hogares de clase media tiene inversor para paliar déficit energía eléctrica.
- Fondos a los partidos políticos sin control.
- La mayor parte de la población no cree en la justicia.
- La mayor parte de la población no cree en la policía. Un 89.5%!
- El Jefe de la Policía pide a los ciudadanos confiar en la institución.
- Joven pide ayuda porque dos policías lo obligan a atracar.
- Policías participan en la mayoría de los asaltos y homicidios recientes.

La percepción general es de descreimiento, corrupción generalizada, inseguridad física e impunidad.¹⁶ Se percibe una falta de representación de la ciudadanía, muy especialmente de la clase media, una profusión de leyes que lejos de mejorar la vulnerabilidad parece aumentarla, leyes que no sintonizan con la ciudadanía ni perduran, sensación de apatía, uso del lenguaje propagandístico como método de comunicación generalizado.

Aprovechamos para hacer una digresión que persigue llamar la atención sobre un aparente detalle, que sin embargo no lo es tanto. Se trata del uso del lenguaje propagandístico y descalificador, cuya recurrencia hace presumir que no es inocente, sino coordinado. Cada uno de los siguientes ejemplos podría dar lugar a respectivos análisis¹⁷:

¹⁶<http://acento.com.do/2015/actualidad/8277058-republica-dominicana-se-quema-en-justicia-seguridad-ciudadana-y-corrupcion/>
<http://www.listindiario.com/la-republica/2013/12/26/304715/Participacion-Ciudadana-Percepcion-de-impunidad-predomina-en-el-pais>
<http://manage.elmasacre.com/noticias/nacionales/28595/sentencias-avivan-percepcion-de-una-justicia-comprometida.html>
<http://www.gacetajudicial.com.do/derechos-humanos/politicas-publicas-justicia.html>

¹⁷ Y otro análisis sobre la propaganda y sus efectos.

- i) “*Si denuncian, que aporten las pruebas*”, argumento con el cual los funcionarios encargados de la investigación y la persecución evaden su rol y de paso, previenen que continúen las denuncias;
- ii) No se puede seguir hablando porque el tema se ha “*politizado*”;
- iii) No se puede seguir hablando porque el tema se ha “*satanizado*”;
- iv) El abuso del consenso.
- v) Las “*travesuras*”, eufemismo para referirse a corrupción pura y dura.
- vi) Tachar de psicorigidez o poca flexibilidad a quienes mantienen una posición coherente contra los anti valores.

Es un error subestimar el lenguaje propagandístico y descalificador, cuyas consecuencias sociales no han sido estudiadas lo suficiente, al menos en lo que nos concierne.

1.5 LAS MALAS NOTAS.

De acuerdo con las mediciones internacionales, somos un estudiante mediocre a nivel global, con un Estado extremadamente corrupto.

El *Rule of Law Index* de la organización sin fines de lucro World Justice Project (WJP)¹⁸, utiliza una escala que va desde 1 (el país con mejor cumplimiento de la regla de derecho) al último que es el peor (el país de cumplimiento casi nulo). Los países son evaluados de mejor a peor (el No. 1, Dinamarca¹⁹ y el No. 102, Venezuela²⁰, en el 2015).

En la medición de 2015, República Dominicana ocupa la posición **67** de **102** países de la muestra, con una puntuación general de **0.48/100**. En Latinoamérica, quedamos por igual menos de la media en el *ranking* promedio entre los países encuestados (**12** de **19**).

Uruguay es el de mejor *ranking* promedio (22); seguido por Costa Rica (25) y Chile (26). Luego, más distantes, intervienen Jamaica (42); Brasil (46); Panamá (49); Argentina (54); El Salvador (57); Colombia (62); Perú (63) y Belice (66). Después de nosotros quedan Ecuador (77), México (79); Guatemala (85); Nicaragua

¹⁸ www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index

¹⁹ Seguido de Noruega (2, puntuación 0.87) y Suecia (3, puntuación 0.85). Estados Unidos ocupa el No. 19 a escala global, con una puntuación de 0.73.

²⁰ Precedido de Zimbabwe (100, puntuación 0.37) y Afganistán (101, puntuación 0.35). Nota: Haití no figura en la muestra.

(89); Honduras (90); Bolivia (94) y Venezuela (102). Haití no es parte de la muestra.

A continuación, nuestra ubicación en cada renglón encuestado. Recordemos que, mientras más alto el número, peor el posicionamiento.

Renglón	Ranking
Orden y Seguridad	88/102
Ejecución de Políticas	82/102
Ausencia de Corrupción	79/102
Limites a los poderes del Gobierno	70/102
Justicia Penal	69/102
Justicia Civil	56/102
Transparencia Gubernamental	53/102
Derechos Fundamentales	43/102

Tanto a nivel global como regional, nos va peor en orden y seguridad, ausencia de corrupción y ejecución de políticas regulatorias, que incluye el debido proceso administrativo.

Orden y Seguridad se compone de tres sub-factores, control del crimen, prevención de los conflictos privados y que las personas no recurran a la violencia para solucionar los problemas. La mayoría de los países latinoamericanos comparten con nosotros el último segmento en esta materia: México, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Honduras, Colombia, Venezuela, Perú, Argentina y Bolivia, conformamos una región muy insegura, con las excepciones de Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Jamaica, que se encuentran en niveles promedio. Regionalmente, ocupamos el lugar 13 de 19.

El ítem Ejecución de Políticas se refiere a la ejecución efectiva de las políticas regulatorias y al cumplimiento del debido proceso en materia administrativa. Otra vez nos quedamos en el peldaño inferior, al igual que en los ítems de Ausencia de Corrupción y Limitación a los Poderes Públicos. Regionalmente, ocupamos en el primero el sitio 14/19 y en los dos últimos, 13/19 y 12/19.

En corrupción, casi no nos gana nadie. El **Índice de Corrupción 2014** de la organización Transparencia Internacional²¹ (TI) utiliza una escala en la cual, igualmente, el que registra mejores índices se sitúa en el No. 1 (de nuevo, Dinamarca) y el último es el peor (en el 174, Somalia y Corea del Norte). Nosotros figuramos en el puesto **115 de 176** países, junto con Guatemala, Mali y Costa de

²¹ www.transparency.org

Marfil, lo que significa que pertenecemos al grupo de países con corrupción rampante. En Latinoamérica, Chile y Uruguay lideran, compartiendo el puesto No. 21.

Para mejor entendimiento, esquematizamos los datos de los países de Latinoamérica encuestados en ambas evaluaciones.

En primer lugar, figura el *ranking* de *World Justice Project* 2015 (WJP) y en paréntesis, el *ranking* de *Transparencia Internacional* 2014 (TI)²². El primer número señala la posición global que resulta del promedio de todos los factores y el segundo, indica el número de países encuestados. Por ejemplo, Uruguay ocupa los envidiables puestos 22 y 21, respectivamente, de 102 y 176 países encuestados en cada muestra.

1. Uruguay	WJP 22/102	(TI 21/176)
2. Costa Rica	WJP 25/102	(TI 47/176)
3. Chile	WJP 26/102	(TI 21/176)
4. Jamaica	WJP 42/102	(TI 85/176)
5. Brasil	WJP 46/102	(TI 69/176)
6. Panamá	WJP 49/102	(TI 94/176)
7. Argentina	WJP 54/102	(TI 107/176)
8. El Salvador	WJP 57/102	(TI 80/176)
9. Colombia	WJP 62/102	(TI 94/176)
10. Perú	WJP 63/102	(TI 85/176)
11. Belice	WJP 66/102	(TI Data pendiente)
12. Rep. Dom.	WJP 67/102	(TI 115/176)
13. Ecuador	WJP 77/102	(TI 110/176)
14. México	WJP 79/102	(TI 103/176)
15. Guatemala	WJP 85/102	(TI 115/176)
16. Nicaragua	WJP 89/102	(TI 133/176)
17. Honduras	WJP 90/102	(TI 126/176)
18. Bolivia	WJP 94/102	(TI 103/176)
19. Venezuela	WJP 102/102	(TI 161/176)

Algunos hallazgos pueden resultar interesantes:

- i. Chile, Uruguay y Costa Rica lideran los tres primeros puestos en ambas clasificaciones.

²² Transparencia Internacional se enfoca solamente en la percepción de corrupción. A diferencia de WJP, incluye en su medición a Puerto Rico 31/176, Cuba 63/176, Haití 103/176 y Paraguay 150/176.

- ii. En ambas encuestas, nuestro país se distancia aproximadamente 65% de las mejores prácticas, o sea, más de la media.
- iii. Según Transparencia Internacional, tenemos un índice de corrupción igual al de Guatemala y superior al de México y Perú. En la región, nos superan seis países: Nicaragua, Honduras, Bolivia, Paraguay, Haití y Venezuela.

Todo esto corrobora la percepción. No estamos bien ni vamos bien. Esta situación impide el eficaz funcionamiento del Estado Social Democrático de Derecho e inhibe el logro de las metas de justicia social, eficiencia económica, progreso, igualdad y desarrollo humano.

2. CLIMA DE INVERSIONES

Clima Templado con Algunos Vientos

Por clima de inversiones se entiende el conjunto de condiciones económicas y financieras que afectan las decisiones de prestar capital, invertir capital o adquirir participación en un negocio. En cuanto a su medición, la mejor herramienta nos la proporciona el reporte anual *Doing Business* del Banco Mundial, que evalúa la facilidad de pequeñas y medianas empresas, para iniciar y operar un negocio dentro del respectivo marco regulatorio de los 189 países que incluye. La escala va de 0 a 100, constituyendo el 100 la mejor calificación.

El *World Bank Doing Business* se construye tomando como parámetros las gestiones básicas necesarias para iniciar y operar un negocio, evaluadas en función de sus costos, tiempo y la cantidad de pasos procedimentales que hay que ejecutar.

La República Dominicana alcanza una puntuación global de **63.43** y comparativamente, se ubica en el No. 84 de 189 países (**84/189**), siendo el 189 el peor. Otra vez, nos va peor que la media. Es importante destacar que para el próximo año debemos mejorar la puntuación, por la promulgación de la Ley de Reestructuración Mercantil y Liquidación de Empresas, Personas Físicas y Comerciantes, que ha de subir el parámetro relativo a resolver los casos de insolvencia, hasta ahora muy bajo por la ausencia de normativa.

Algunas tareas pendientes constituyen vientos que atacan el clima templado y provocan una sensación térmica distinta a la que arroja el termómetro. Tratemos brevemente la distribución de las riquezas, la generación de capital y mejorar la justicia social.

Como dice el Banco Mundial, “...*el desempeño de las políticas en la República Dominicana es una combinación curiosa de un notable crecimiento económico por un lado y de persistente pobreza por el otro...*”²³

No hay dudas de que la corrupción y el clientelismo, equivalen a políticas de extracción, que expolían los recursos en beneficio de unos pocos: los políticos que ofrecen los privilegios y aquellos que resultan privilegiados; en vez de políticas inclusivas apoyadas en reglas de juego claras, aplicadas imparcialmente, que establezcan un nivel parejo para los intercambios económicos y mejoren la distribución de las riquezas. La situación es tan grave que según algunos, integramos junto a Senegal y Mongolia, la selecta lista de los tres países más clientelistas del mundo.²⁴

La alta informalidad impide la generación de capital. Hernando de Soto describe magistralmente la relación entre capital y propiedad legalmente registrada²⁵. En síntesis, sostiene que la falta de instituciones sólidas y de seguridad jurídica, provoca un sector que opera en la informalidad, sin la capacidad de integrarse al sistema, ya sea por sus altos costos, el exagerado tiempo que conlleva la regularización o porque la informalidad de décadas para convertirse en legalidad, requiere de una política facilitadora del Estado.

Tomemos por ejemplo a la señora T, un caso real. Su hermano, antes de morir sin dejar hijos, le traspasa sus únicas “propiedades”, la casa que habita y un local alquilado a un pequeño colmado. Sin embargo, la casa que le ha sido “traspasada” se encuentra en propiedades estatales, abandonadas a su suerte, sobre las cuales en un tiempo relativamente largo, se fue construyendo un barrio, con sus pequeñas casas, negocios, escuelas, construyendo una situación fáctica irreversible. Los vecinos son los nietos y biznietos de los primeros ocupantes, pero ninguno tiene título de propiedad y todo mundo tiene su propiedad “convalidada” por documentos informales y por la posesión de los bienes.

Sobrevenido el fallecimiento del hermano de la señora T, la casa es cercada y ocupada por unos supuestos familiares que dicen ser los reales propietarios por herencia. Empiezan un conflicto privado sobre el que ningún tribunal tiene competencia, por cuanto las propiedades tituladas no son de ellos y regularizar su estatus de décadas implica una considerable inversión de tiempo, dinero y gestiones, por lo que termina imponiéndose la ley del más fuerte o el más hábil.

²³ BANCO MUNDIAL. ¿Rentas o Reformas? La economía política del desarrollo en República Dominicana. Julio 1, 2012-Junio 30, 2013.

²⁴ ADENAUER, Konrad. Índice de Desarrollo Democrático 2014.

²⁵ DE SOTO, Hernando. El Misterio del Capital. Porqué el capitalismo triunfa en el occidente y fracasa en todos los otros lugares. Basic Books. Perseus Books Group. 2000.

Esto se traduce en la imposibilidad de generar capital. La señora T perderá la oportunidad de salir de la pobreza, alquilando la casa y recibiendo las rentas del colmado, porque no tiene acceso a la regularización y sus propiedades no le sirven para generar capital, ya sea vendiéndolas u otorgándolas en garantía o en usufructo. La injusticia social es el producto de la desastrosa receta.

3. LA OSADÍA DE RECOMENDAR.

Nuestros retos como nación son inmensos. Las prioridades son reducir los altísimos niveles de corrupción, la impunidad, la carencia de controles y de rendición de cuentas y recobrar la seguridad ciudadana. Nos acosa la delincuencia común y la delincuencia desde el poder, ingredientes capaces de detonar una bomba.

Todo esto ocurre mientras quedamos atrapados entre un Estado clientelista y los sectores que se benefician, que son aquellos que pueden intercambiar con el gobierno y recibir de éste negocios o dádivas. Los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres.

La reforma estructural que necesitamos requiere de liderazgo y voluntad política, desde el ejercicio del poder. Dado que nuestro liderazgo no reacciona, sino que perpetúa y profundiza los mismos comportamientos, me decido por apuntar algunas reflexiones cortas. Intentaré no caer en las recomendaciones genéricas que cada quien puede colegir por sí mismo.

Se escucha mucho que se requiere de: a) inyección de recursos; b) nuevas piezas legislativas; c) mejorar la capacidad de los actores del sistema; d) creación de nuevas instituciones.

No pienso así. No niego que estos elementos cuentan. Sin embargo, pienso que no llegaremos a una solución por estos medios, ya que nuestro problema es estructural. Se necesita una reforma que reimplante principios y valores y reorganice nuestra sociedad. Por lo tanto, inyectar insumos, en dinero o especie, a estructuras viciadas, sería como poner un retazo de tela nueva a un manto viejo. Entonces: ¿Estamos inermes? ¿Podemos provocar cambios como sociedad civil?

1. Como sociedad civil, debemos ser capaces de generar una **demanda coherente y unificada**, que presione por una oferta mejor. Se requiere construir un **mensaje inequívoco y simple**, centrado en los ejes primordiales. Hago énfasis en la simpleza. Somos proclives a los mensajes elaborados, los estudios, los diagnósticos. Contribuyen, pero, para calar, la demanda debe ser enfocada y sencilla de entender.
2. El **seguimiento** es otro factor importante. Pecamos de ser esporádicos. Hay tantas cosas que atender y a veces, poca disciplina. Sin embargo, solamente dándole a la misma piedra podría ésta erosionarse. Tenemos que

eludir caer en el triste sentimiento de futilidad, que resulta muy conveniente para el *estatus quo*. Sobre el nudo gordiano, un viejo dicho español reza que “tanto monta cortar como desatar”, lo importante es que se deshaga. El seguimiento organizado a los temas centrales de la agenda, es importante.

3. Se requiere de [unión](#). Las crisis permiten a las personas unirse en torno a los mínimos intereses comunes para sobrevivir. No hay dudas de que estamos ante una. Tenemos que identificar lo que nos amenaza a todos, sobreponiéndose a los intereses coyunturales y particulares.
4. Es preciso desarrollar el pensamiento lateral, innovador, que contempla usos y posibilidades nuevas. También, el pensamiento lógico y crítico, que venimos sustituyendo, con poco éxito, por técnicas y conocimientos especializados desprovistos de soporte.
5. Necesitamos conectar con la sociedad y luchar por que se den ejemplos justos, que hagan resurgir la fe. Evitemos caer en las falacias que pretenden distraernos de lo correcto, con argumentos tales como “porque sancionar a Y en vez de a X y Z, si todos son lo mismo”. En todo el mundo hay casos emblemáticos, que se seleccionan precisamente por su justeza y su condición de influir en las conductas, a través de su trascendencia y repercusión. Incentivemos que se dé el ejemplo.

Finalmente, citamos al historiador británico Niall Ferguson²⁶ (traducción libre):

“Es inconcebible que la democracia y el capitalismo puedan funcionar sin un sistema efectivo de justicia, donde las reglas diseñadas por el legislativo sean ejecutadas, los derechos de los ciudadanos reconocidos y las disputas de los individuos y las corporaciones sean resueltas de modo racional y pacífico.”

Y, no olvidemos a Rosa Parks, que al negarse a pararse de un asiento reservado a los blancos, en un autobús del sur de Estados Unidos, encendió la chispa que necesitaba el movimiento civil negro para reivindicar sus derechos.

Santo Domingo, R.D.
29 de septiembre de 2015

²⁶ FERGUSON, Niall. *The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economics Die*. Penguin Books. 2012.