



# **Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe**



Reporte de la investigación en República Dominicana  
**RESUMEN EJECUTIVO**



## **Instituto Libertad y Democracia**

Las Begonias 441, Piso 9

Lima 27, Perú

Tel: (51-1) 222-6800

Fax: (51-1) 221-6949

E-mail: [postmaster@ild.org.pe](mailto:postmaster@ild.org.pe)

Web: <http://www.ild.org.pe>

## **CONTENIDO**

<b>1   La extralegalidad en República Dominicana</b>	
¿Cuántos viven en ella, dónde están, qué les falta?	5
<b>2   El mundo extralegal y algunas de sus prácticas</b>	7
<b>3   Los obstáculos legales que explican la extralegalidad y sus consecuencias</b>	11
3.a. Obstáculos del sistema de propiedad	11
3.b. Obstáculos del marco legal que regula la empresa	14
<b>4   Oportunidades para República Dominicana</b>	19

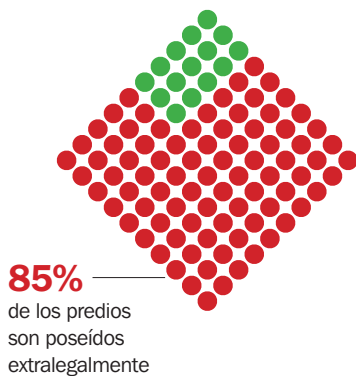


# 1 | La extralegalidad en República Dominicana

¿Cuántos viven en ella, dónde están, qué les falta?

El **85% de los predios urbanos** (1.8 millones de predios), el **56% de la superficie rural** (1.1 millones de has.) y el **99% de las empresas** en República Dominicana (955,800 empresas) **son extralegales** están excluidos de los beneficios de una economía moderna, porque sus titulares no pueden acceder a instrumentos institucionales esenciales tales como derechos de propiedad para obtener crédito, sistemas de participación para capturar inversión, o personería para ser identificados en todo el país y en la economía global.

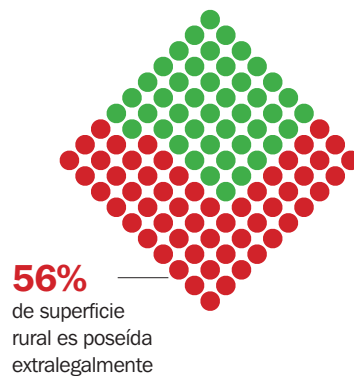
## SECTOR URBANO



### SON EXTRALEGALES:

- Predios registrados en el Registro de Títulos (sistema Torrens) en situación irregular (con registros defectuosos, deslinde irregular u ocupación irregular)
- Predios no registrados o con registro en folio personal en la Conservaduría de Hipotecas.
- Predios urbanos adjudicados por el Instituto Agrario Dominicano (IAD) en zonas urbanas, con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen

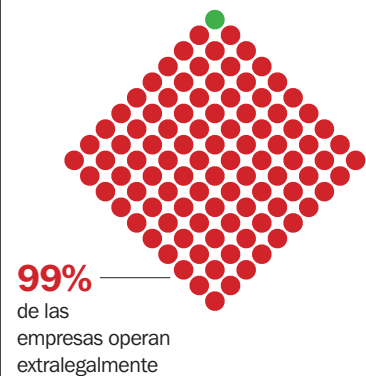
## SECTOR RURAL



### SON EXTRALEGALES:

- Predios registrados en el Registro de Títulos (sistema Torrens) en situación irregular (con registros defectuosos, deslinde irregular u ocupación irregular)
- Predios no registrados o con registro en folio personal en la Conservaduría de Hipotecas.
- Predios incorporados a la Reforma Agraria, del Estado o expropiados, adjudicados con restricciones a la transferencia, arrendamiento o gravamen

## SECTOR EMPRESARIAL

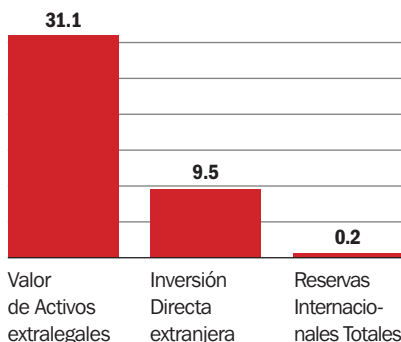


### SON EXTRALEGALES:

- Empresas operadas por comerciantes individuales que carecen de responsabilidad limitada.
- Empresas no constituidas legalmente o sin inscripción en el Registro Mercantil.
- Empresas constituidas que funcionan sin autorización de uso del nombre comercial.

## INDICADORES DOMINICANOS

Cifras en miles de millones de dólares



El total de activos extralegales tiene un valor cercano a los **US\$ 31,087 millones**. Al no poder combinarse para generar valor agregado, ni hacerse líquidos para generar inversión, ni tener suficiente escala para promover la división eficiente del trabajo y el incremento de la productividad, estos activos **constituyen capital muerto**.

Ese valor equivale a 131 veces las Reservas Internacionales Totales en 2003, 3 veces la Inversión Directa Extranjera recibida en

el periodo 1974-2003 y 7 veces de la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1974-2003.

La economía extralegal es muy grande no sólo por el volumen de sus activos, sino también porque **85 % de la población dominicana** desarrolla por lo menos parte de sus actividades en ella. Se le llama economía extralegal porque le faltan tres instituciones legales básicas que permiten a los ciudadanos organizar su desarrollo económico.

#### **Derechos de propiedad eficientes que permitan:**

- Identificar a los propietarios con sus activos, a los activos con direcciones, a las direcciones con obligaciones específicas, y en tal medida posibilitar el cumplimiento de la ley.
- Facilitar el acceso al crédito, identificando individualmente a las personas y haciéndolas responsables frente a sus acreedores.
- Reducir los riesgos y costos de hacer negocios, al juntar y estandarizar información dispersa sobre los activos.
- Permitir que los activos sirvan como garantía para acceder a liquidez.
- Promover la inversión sobre posesiones al asegurar que lo invertido será disfrutado por el propietario o sus herederos.
- Identificar a los predios como terminales de servicios públicos que permitan cobrar tarifas, impuestos y expandir sus redes.

#### **Formas legales de organización empresarial que permitan:**

- Establecer jerarquías para dividir el trabajo e incrementar la productividad.
- Crear una entidad distinta de los propietarios aislada de sus deudas personales, que asegure que el capital aportado no se retire sin un procedimiento previamente establecido y que acumule capital e historial empresarial propio.
- Limitar la responsabilidad de los socios para diversificar el riesgo entre varias empresas y no arriesgar su patrimonio familiar.
- Representar sus activos en acciones, letras u otros títulos para acceder a liquidez.
- Tener reglas de liquidación predecibles y proteger a socios minoritarios para incentivar su participación como inversionistas.

#### **Mecanismos para operar en mercados expandidos que sirvan para:**

- Contratar con trabajadores, proveedores y clientes más allá de los círculos familiares y de amigos, tanto en los mercados nacionales como en los de importación y exportación.
- Obtener financiamiento de desconocidos y entidades financieras formales.
- Proteger nombres comerciales, marcas y patentes.
- Resolver conflictos mediante el sistema más adecuado para su negocio, independientemente de las relaciones de parentesco, amistad o vecindad.

## 2 | El mundo extralegal y algunas de sus prácticas

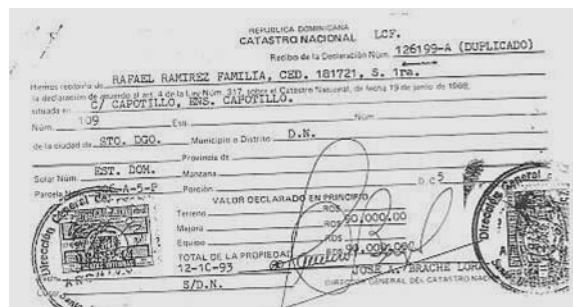
La inaccesibilidad del sistema legal no anula la actividad económica y empresarial de los agentes extralegales. Ellos no dejan de comprar, subdividir o habilitar la tierra o de desarrollar una pujante y creativa actividad empresarial que brinda empleo. Sin embargo, lo hacen al margen de la protección del Estado y fuera de las estadísticas oficiales, en el seno de sus propias instituciones extralegales.

A continuación presentamos tres ejemplos de prácticas extralegales.

### EJEMPLO 1: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD

#### Los créditos hipotecarios informales usando el “cintillo” como sustituto del título registrado

Muchos predios adjudicados por el Estado tienen restricciones a su transferencia y gravamen y no pueden inscribirse en el Registro de Títulos. Esto no ha impedido el desarrollo de un mercado dinámico sobre estos predios. Una práctica extralegal bastante extendida es el uso del “cintillo” como sustituto del título. La Dirección Nacional de



Catastro (DNC) tenía un procedimiento para el reconocimiento de mejoras realizadas por poseedores de terrenos sobre los que el Estado tenía derechos. El procedimiento involucraba la declaración jurada del interesado y la participación de testigos que daban fe del hecho de la posesión y de las mejoras realizadas. El “cintillo” era un documento alargado que emitía la DNC reconociendo las mejoras.

Estos documentos – que suponen el reconocimiento oficial de la posesión – son utilizados en contratos de transferencia de los predios que carecen de títulos. Las empresas financieras los aceptan para el otorgamiento de “créditos hipotecarios informales”. Como el predio no está inscrito, técnicamente no se puede constituir una hipoteca. Por eso, para garantizar el crédito se suscribe un contrato de mutuo (préstamo de dinero) acompañado de un contrato de venta en el que el deudor transfiere sus derechos sobre la tierra al acreedor. El cintillo se entrega en ese momento como evidencia de la titularidad de derechos y como muestra de garantía. Cuando se termina de pagar el crédito, la financiera suscribe otro contrato devolviendo el inmueble.

El uso del “cintillo” desvirtúa por completo la racionalidad del sistema registral dominicano (basado en el sistema Torrens, en el que el registro es constitutivo y se basa en la información catastral). Pero pone en evidencia que el sistema legal estaba muy alejado de las necesidades sociales. Para evitar los problemas de dobles ventas que acarreó el abuso del “cintillo”, en 1997 se prohibió su emisión. Sin embargo, aun hoy en día se sigue usando, y las propiedades que no tienen “cintillo” tienen menor valor en el mercado inmobiliario

## EJEMPLO 2: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE FORMAS ORGANIZACIONALES

### **Las asociaciones de motoconchos: de la defensa gremial a la cooperación para mejorar la productividad**

El servicio de transporte público en mototaxis –llamados motoconchos- está aún muy poco regulada y a primera vista puede parecer desordenada.

Sin embargo, las asociaciones informales de motoconchistas que agrupan entre 30 a 40 miembros y que surgieron por la necesidad de hacer fuerza

común frente a las autoridades municipales cuando éstas intentaban prohibir sus actividades, están muy bien organizadas.



PARADERO DE MOTOCONCHOS EN "EL VALIENTE", DISTRITO DE BOCA CHICA

Son organizaciones que no tienen existencia legal, pero eligen una Junta Directiva compuesta por un Presidente, un Vicepresidente y un Tesorero y convocan a asambleas regulares donde se toman acuerdos vinculantes para los miembros. La asociación toma decisiones como la ubicación de los paraderos y la definición del número de unidades que pueden atender una zona determinada. De alguna manera, el vacío regulatorio es cubierto por las decisiones de la asociación con criterios de productividad

Las cuotas que inicialmente se cobraba a los asociados para atender emergencias por accidentes, dio origen a un fondo común. Con los excedentes, la organización empezó a asumir funciones adicionales como la provisión de repuestos y servicios a mejores precios, gracias a la capacidad de negociación que obtenían al asegurar un mayor volumen a los proveedores. Detrás del aparente desorden en la actividad de los motoconchos, la asociación aparece como el germen de una organización empresarial en la que los asociados nombran personas que ya no se representan a sí mismas, sino que representan a la organización y son capaces de coordinar la producción del servicio, contratar insumos y negociar con autoridades y proveedores.

En la base de los logros organizativos está el consenso que los motoconchistas han logrado alcanzar. No obstante, la potencialidad de la organización tiene su límite en la confianza que existe entre sus miembros. ¿Qué pasaría si los directivos se exceden en sus atribuciones, si negocian mal, si malversan los fondos? ¿Un proveedor formal de repuestos podrá ofrecer negocios de largo plazo, o esquemas de reposición de unidades al crédito para la asociación y no para sus socios individuales? ¿Podrá una asociación informal capitalizar su reputación comercial si es que no existe legalmente? Evidentemente sin una personería jurídica y reglas de organización transparentes, la organización tendrá una capacidad de gestión limitada a los círculos de confianza inmediatos de sus miembros.

### EJEMPLO 3: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE MERCADOS EXPANDIDOS

## Las mujeres de la familia García: tres generaciones buscando una identidad en Santo Domingo

Doña Celia García nació en el interior del país y quedó huérfana a los 8 años de edad. Fue entregada a una señora a quien prestaba servicio doméstico a cambio de un techo y alimentación. Nunca tuvo documentos de identidad. Años más tarde, ya en Santo Domingo tuvo una hija, Yesenia, que a sus 26 años tampoco cuenta con documento de identidad. Yedileysi, la nieta de 2 años tampoco está registrada. Las tres viven en una casa de madera en el barrio Simon Bolívar.



Doña Celia cuenta que intentó regularizar su situación dos veces a lo largo de su vida, pero entre los documentos que le exigían figuraba como requisito previo la regularización de la partida de nacimiento en su municipio natal y la declaración legalizada de 7 testigos. Por falta de dinero tuvo que interrumpir el trámite. En su segundo intento el gobierno de turno decretó un cambio de documento de identidad y el trámite se frustró “*porque mis papeles los habían perdido y tenía que empezar todo de nuevo. Para eso ya no había dinero, la prioridad era comer*”. Yesenia describe que hace 6 años gastó casi 10,000 pesos buscando regularizar sus papeles, “pero no avance nada, porque el problema principal es que mi mamá no está documentada. Y lo mismo va a pasar con Yedileysi”.

Doña Celia relata que nunca pudo conseguir un buen trabajo, y que tampoco puede beneficiarse de los programas de apoyo social del gobierno porque no tiene cédula. Además teme que cuando comience el proceso de titulación de viviendas en su zona tampoco podrá hacer valer sus derechos, porque no podrá figurar en el padrón de beneficiarios. Según el testimonio de Yesenia:

*“Sólo pude estudiar hasta el 8° grado porque a partir de allí piden papeles y como no los tengo me obligaron a dejar la escuela”. (...) Yo no existo en este país, pues no tengo papel que diga que existo. La cédula me ha robado la vida. (...) Somos gente de segunda pue’, que solo trabajamos para sobrevivir, no pensamos en el futuro, pues eso para nosotras no existe”.*

El ejemplo de la familia García ilustra cómo la falta de documentos de identidad afecta la vida de un gran sector de la población dominicana, restringiendo sus oportunidades de empleo a los círculos inmediatos de familiares y amigos, condenándolos a permanecer en mercados de subempleo. No sólo restringe las posibilidades de inserción en el mercado laboral, sino que además impide el ejercicio de la ciudadanía en múltiples aspectos que incluye el acceso a la educación y los programas de asistencia del Estado, creando un círculo vicioso que hace muy difícil escapar de la pobreza.



### 3 | Los obstáculos legales que explican la extralegalidad y sus consecuencias

Las tres instituciones básicas para el desarrollo mencionadas (derechos de propiedad, formas de organización empresarial y mecanismos para operar en mercados expandidos) están presentes en la legislación dominicana. Sin embargo, un análisis más cercano y cuidadoso del marco legal en cuanto a su naturaleza, alcance y efectividad revela deficiencias cuyas consecuencias las sufren principalmente los segmentos sociales menos favorecidos, si acaso no todos los dominicanos.

#### 3.a | Obstáculos del sistema de propiedad

En esta evaluación preliminar se ha identificado algunos de los retos que enfrenta el sistema de propiedad predial en República Dominicana:

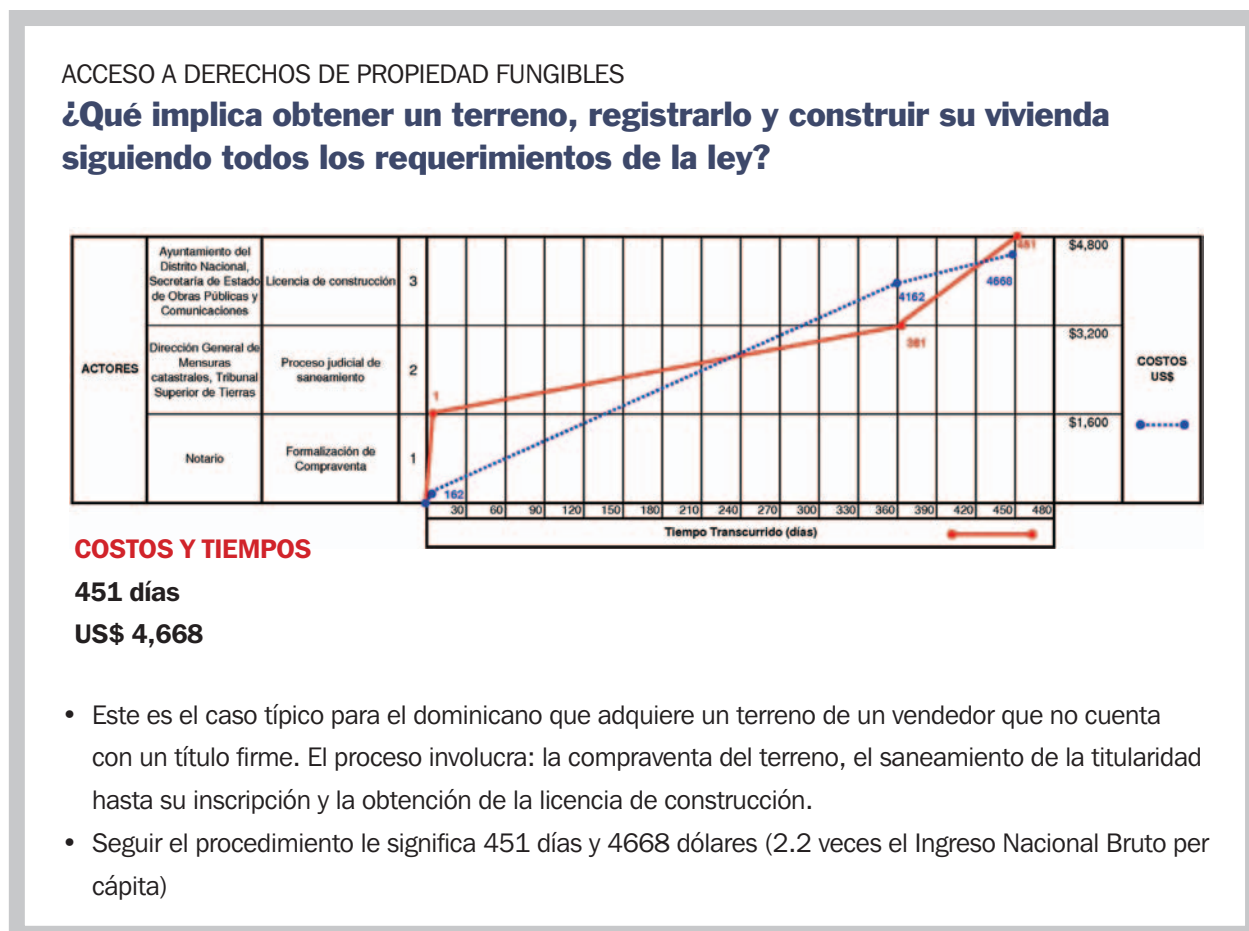
- Las invasiones son el principal mecanismo de acceso a la tierra urbana para los pobres. Según especialistas consultados, alrededor del 40% de la población metropolitana en Santo Domingo vive en terrenos invadidos.
- Existe un importante volumen de predios (alrededor de un 40% del total) que se encuentra al margen de las garantías de seguridad que debiera ofrecer del sistema de registro de títulos. Las posibilidades de que los propietarios de estos predios puedan ingresar a un mercado inmobiliario ampliado son muy limitadas.
- El sistema de registro de títulos no ofrece las garantías que requiere el uso económico de los predios en mercados expandidos, debido a problemas en el sistema de registro de títulos que propician la existencia de títulos defectuosos.
- Los costos para el acceso y permanencia en el sistema de registro de títulos es una barrera de acceso para los pobres.
- No existen políticas de regularización de tierras urbanas ni rurales que enfrenten la necesidad de saneamiento legal de los títulos que estando inscritos son defectuosos, ni la incorporación de predios sin título al sistema.
- Las regulaciones urbanísticas sobre uso de suelo y licencias de construcción son generadoras de extralegalidad por sus altos costos de transacción, su falta de transparencia y la excesiva discrecionalidad en los funcionarios públicos en la tramitación de los procesos.
- Las regulaciones del mercado de alquileres en su afán de proteger a los arrendatarios terminan convirtiéndose en fuente de extralegalidad
- Las regulaciones de reforma agraria comprenden una alta intervención del Estado en el mercado de tierras. Aun cuando el proceso de reforma agraria ha tenido un impacto limitado, las restricciones a la disposición de derechos por los beneficiarios incentivan fuertemente la extralegalidad

## LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTÁN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE DOMINICANOS

Los hallazgos de esta evaluación preliminar permiten afirmar que, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el sistema de propiedad de República Dominicana no ofrece a sus ciudadanos los 6 efectos fundamentales de la propiedad:

- **Fijar el potencial de los activos:** Representando por escrito -en títulos, contratos u otros documentos- las características económica y socialmente más relevantes de los activos. Esta representación escrita asegura los intereses del propietario y también de terceras partes, clarificando responsabilidades, dando información y estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas. El valor potencial de los activos está justamente en su capacidad de ser representados en títulos universales y de fácil transmisión, que permite no sólo su utilización física sino una vida paralela propia como movilizador de capital.
- **Integrar información dispersa:** Juntando los diversos acuerdos extralegales sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos con un único sistema legal de títulos y registros estandarizados.
- **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizados, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionabilidad. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar una medición de bajo costo de sus atributos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones y la valuación objetiva de las mismas, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
- **Hacer responsables a las personas:** Cambiando la legitimidad de derechos de propiedad protegidos por acuerdos politizados vigentes sólo a nivel de las comunidades locales, por la legitimidad y protección de derechos de propiedad bajo el imperio impersonal de la ley. Esto desmasifica a los poseedores de activos, pues vincula cada activo con sus propietarios de manera tal que éstos puedan ser individualmente identificados y localizados, y por lo tanto, pierdan su anonimato. Se alienta la confianza entre los ciudadanos al poder ellos utilizar la propiedad para crear una garantía adicional al cumplimiento de contratos, sean éstos comerciales o financieros.
- **Poner a las personas en red:** Creando el marco institucional que permita conectar a bajo costo, todos los activos y sus titulares con un mercado expandido en el que puedan combinarse con otros agentes para múltiples fines y desarrollo de productos. Ello a través de registros, cadenas de empresas y otros sistemas de integración empresarial de servicios varios, entre ellos los fiduciarios y los de seguros, que reduzcan los costos de transacción y los riesgos.
- **Proteger las transacciones:** Asegurando no sólo los activos sino su utilización económica, a través de mecanismos que brinden información al mercado sobre el camino que han seguido las representaciones de esos activos, pasando de un propietario u acreedor a otro, creando una cadena de buena fe y confianza para compradores, inversionistas y terceros en general, lo que permitirá obtener el mayor valor de intercambio del activo.

Como ilustración de la desconexión existente entre el sistema de propiedad dominicano y las necesidades de la mayoría de la población, presentamos el siguiente ejemplo:



Además de las consecuencias económicas descritas, el **no contar con un sistema de derechos de propiedad, produce efectos sociales específicos a República Dominicana:**

- Una crisis energética con serias consecuencias para el sector productivo debido a la falta de un sistema de propiedad formal que es esencial para que las empresas de servicios públicos inviertan y extiendan sus redes en el país.
- Una deforestación galopante debido a la ausencia de mecanismos institucionales que permitan una mejor protección de los bosques así como el uso no autorizado del suelo por campesinos excluidos del acceso legal a la tierra.
- La dificultad para alcanzar una mayor equidad de género, porque cuando no se cuenta con sistemas de identidad y títulos de propiedad seguros las mujeres están en situación de desventaja para hacer valer sus derechos.
- La escasa capacidad de respuesta del Estado frente a los desastres naturales ya la ausencia de propiedad formal tiene relación con la existencia de viviendas de construcción precaria restando a las autoridades la capacidad de prevenir riesgos y restituir derechos.

### 3.b | Obstáculos del marco legal que regula la empresa

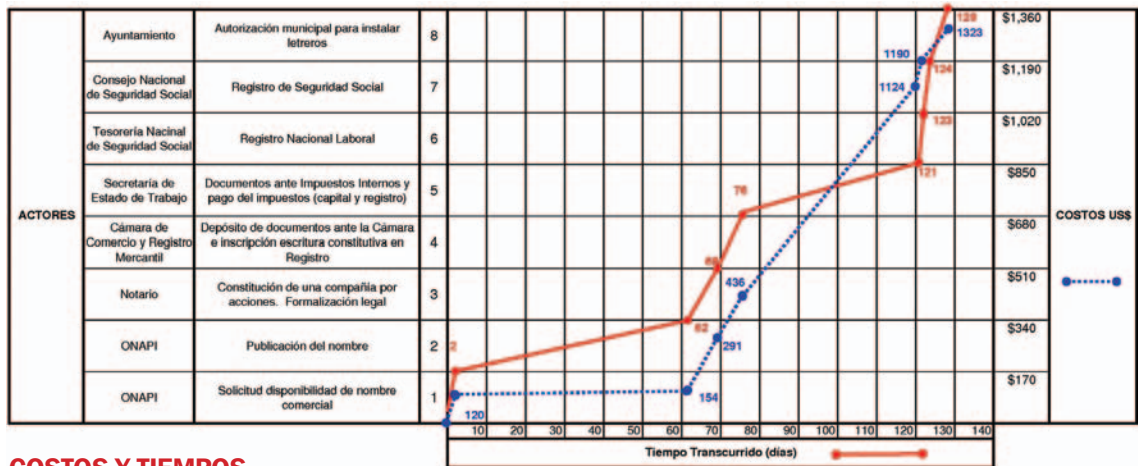
Estos son algunos de los **retos identificados que enfrenta el marco legal que regula el acceso y operación de la empresa formal** en República Dominicana:

- El marco legal no brinda las facilidades que los empresarios dominicanos requieren, para acceder a formas organizacionales, por ejemplo:
  - Los comerciantes individuales no cuentan con una alternativa legal que les permita acceder a la responsabilidad limitada y potenciar el uso de los sistemas de organización y control de la operación de la empresa, la profesionalización de la gestión y la división del trabajo.
  - Las Compañías por Acciones (forma mercantil más usada) deben contar con siete socios. Además, su regulación impone la existencia de una serie de órganos (la Asamblea General, la Junta de Directores y el o los Comisarios de Cuentas, Consejo de Administradores) y formalidades que no corresponden a las necesidades de las pequeñas empresas.
  - El acceso al uso del nombre comercial supone dirigirse en varias oportunidades ante las autoridades, asumiendo tiempos y costos excesivos.
  - Se exige, además de la inscripción en el Registro Mercantil (manejado por la Cámara de Comercio y Producción), que se inscriba a la compañía en un registro administrativo de la Cámara de Comercio y Producción.
  - El costo de inscripción en el Registro Mercantil se calcula en razón de un porcentaje del capital social, lo que no guarda relación con el costo del servicio.
  - Se grava con impuestos la constitución de empresas.
- La actuación de los empresarios en mercados expandidos se ve limitada por:
  - Los procedimientos judiciales son largos y engorrosos y la legislación procesal (Código de Procedimientos Civiles) tiene una estructura compleja que hace difícil su entendimiento por parte de personas no especializadas y obliga a la intervención de abogados.
  - El procedimiento arbitral administrado por el Poder Judicial no representa mayores ventajas frente al proceso judicial común.
  - El 77.59% del crédito se concentra en la capital de República Dominicana (25% de la población), lo que implica un alto grado de concentración de los recursos.
  - Los créditos de la banca formal exigen requisitos que sólo pueden ser cubiertos por empresas formales.
  - La falta de historial crediticio de la mayoría de dominicanos encarece sus alternativas de crédito y los obliga a cubrir mayores requisitos (avales, garantías, etc).

Para ilustrar la brecha existente entre el sistema legal que regula la actividad empresarial y las necesidades de la mayoría de los empresarios, presentamos dos ejemplos:

ACCESO A FORMAS DE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

**La empresa de emprender un negocio**



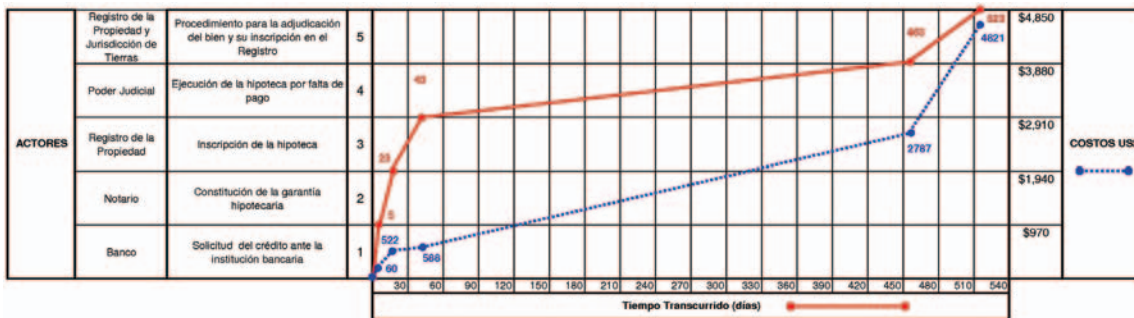
**COSTOS Y TIEMPOS**

**129 días**

**US\$ 1,323**

- Si un dominicano quisiera abrir una pequeña panadería, gozando de las ventajas de una forma corporativa y contando con todos los permisos y licencias, tendría que enfrentar un procedimiento que toma 129 días y cuesta US\$ 1323 equivalentes a casi 0.6 veces el Ingreso Nacional Bruto per cápita.

## las barreras legales que diluyen el apalancamiento de la garantía inmobiliaria



### COSTOS Y TIEMPOS

**523 días**

**US\$ 4,821**

- Si el dominicano de nuestro ejemplo anterior lograra constituir su empresa, obtener los permisos para operar su panadería y mantenerla operativa durante 5 años ¿qué tan sencillo le resultaría obtener un crédito bancario de entre US\$ 10,000 y 20,000 utilizando una garantía hipotecaria?
- Obtener el crédito bancario incluyendo la constitución de hipoteca (asumiendo que tiene título de propiedad saneado) requiere 43 días y tiene un costo total de US\$ 588. Otro serio obstáculo –que en este caso afecta a la oferta de crédito hipotecario– es que el costo de ejecución de hipotecas toma 480 días y cuesta US\$ 4233. En conclusión, obtener un crédito hipotecario y cubrir los costos de la ejecución de la hipoteca, requeriría 523 días y tendría un costo total de US\$ 4821. Esta cifra equivale a casi 2.3 veces el Ingreso Nacional Bruto per capita.

Las consecuencias de no contar con un marco legal que regule adecuadamente el funcionamiento de las empresas se expresan en:

- **Marginación de los beneficios de la globalización a las empresas que no pueden identificarse y operar legalmente**, evitando que la mayoría de los dominicanos pueda participar de los beneficios de los tratados de integración comercial.
- **Empresas sin jerarquías**. Las empresas dominicanas típicamente operan en entornos que entremezclan familia, vecinos y paisanos. Al estar excluidas de un marco normativo que permita establecer su estructura jerárquica definiendo derechos y deberes de los accionistas no logran centralizar decisiones, operar bajo una gestión profesional, ni dividir el trabajo para volver más productiva su empresa.
- **Empresas ocultas y con plantas atomizadas**. Para evitar fiscalizaciones, las empresas tienen que hacerse invisibles a las autoridades, para lo cual mantienen pequeño el tamaño de su planta y prefieren dispersar sus activos y operaciones, muchas veces operando en sus casas.

La atomización elude los costos regulatorios, pero incrementa los costos de supervisión y las obliga a participar de un círculo de corrupción con funcionarios públicos.

- **Empresas sin economías de escala y alcance.** Las empresas extralegales no tienen una identidad legal incorporada en un título estandarizado a nivel nacional y global que informe quiénes son sus dueños, cuáles son sus activos y qué representan su marca y razón social. Por ello les es difícil contratar trabajadores ajenos al círculo de confianza personal, realizar transacciones con terceros o desarrollar asociaciones con otras empresas. Esto las obliga a participar en negocios donde no pueden reducir costos unitarios por volumen de producción ni por diversificación de productos.
- **Empresas sin liquidez por falta de representaciones de valores económicos.** Los empresarios extralegales no tienen acceso a los distintos instrumentos del derecho formal que representan derechos de propiedad sobre activos como registros, títulos, valores, acciones y contratos. Por eso no pueden entregar acciones a cambio de inversión líquida, o aportes en activos, o cuentas por cobrar de otros socios en letras y otros valores documentados. Su único acceso al crédito es por la vía extralegal, incrementando el costo y exponiéndolas a grandes riesgos.
- **Empresas sin capital por falta de protección a socios capitalistas.** Las empresas extralegales no gozan de los instrumentos institucionales que eviten que los socios que manejan la empresa se comporten oportunista o abusivamente. No operan con directores independientes, con mecanismos para cuestionar legalmente decisiones controvertidas de la administración, ni con reglas estándar que establezcan claramente los derechos de los socios. Por ello, les es difícil acceder al capital que podrían aportar potenciales socios no interesados en gestionar el negocio.
- **Empresas sin acumulación ni sucesión de capital.** Al no constituir la empresa una entidad con patrimonio autónomo, el capital aportado por un socio puede ser retirado repentinamente arruinando el negocio para el resto, lo que dificulta la acumulación de capital y desincentiva asociarse para hacer empresa. Además, si el empresario original se retira o muere, la empresa como unidad productiva desaparece, lo cual impide que siga en marcha independientemente del propietario, acumulando conocimiento, capital e historial empresarial propio.
- **Empresas sin posibilidad de reducir o manejar riesgos.** Sin la separación patrimonial que ofrece la ley, la empresa responde por las obligaciones personales de sus dueños, su riesgo financiero se eleva, se dificulta su acceso al crédito y se obliga a sus acreedores a gastar en buscar información sobre los antecedentes de los propietarios. Asimismo, sin poder limitar legalmente la responsabilidad de los propietarios frente a las deudas de la empresa, el patrimonio personal y familiar de los socios está en permanente peligro incentivando inversiones de bajo riesgo que a menudo son de bajo retorno. Esto también impide separar distintos negocios en empresas independientes para diversificar riesgos y acceder a crédito.
- **Empresas vulnerables.** Para ocultarse las empresas extralegales privilegian el uso de efectivo, no operan con bancos y mueven moneda física por la ciudad entre sus varias plantas y locales de proveedores, volviéndose vulnerables frente a la delincuencia.



## 4 | Oportunidades para República Dominicana

Este estudio preliminar de la extralegalidad en República Dominicana ha sido realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Es un esfuerzo que es resultado de dos semanas de investigación de gabinete, seguidas de dos semanas de investigación en el campo, con el aporte de aproximadamente un centenar de personas conocedoras del tema en República Dominicana.

El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad dominicana. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados coinciden con aquellos obtenidos en otros países en desarrollo luego de estudios más completos, que generalmente requieren entre dos a tres años de trabajos intensos.

Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia, se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado dominicano debe avanzar en varios campos a la vez: educación, salud, desarrollo de infraestructura física, etc. Pero si también aspira a que la mayor parte de su población participe directamente en la creación de la riqueza, es obvio que no podrá lograrlo sin que se identifique las causas precisas por las cuales los activos de la mayoría de dominicanos no están sirviendo para obtener crédito, para captar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender por qué los empresarios no pueden establecer jerarquías empresariales que permitan incrementar la productividad sin arriesgar su patrimonio familiar, o cómo establecer reglas claras para proteger sus inversiones y hacer cumplir las obligaciones contraídas.

El conocimiento profundo de las causas de la extralegalidad permitiría liberar la indiscutible energía empresarial que despliegan con imaginación y esfuerzo los que hoy en día son pobres y pequeños empresarios, ayudándolos a darle vida a su capital muerto. Ello permitiría, además, superar otros desafíos tales como lograr una integración ventajosa con la economía legal nacional y global, articular una capacidad de respuesta a la incidencia de desastres naturales, alcanzar el crecimiento económico sin daño ecológico y desactivar las causas de la violencia social.