

## Los informes *Doing Business* (alcance 2010)\*

José Antonio Márquez González\*\*

**RESUMEN:** El presente trabajo busca exponer la situación actual de la protección de los datos personales en México, y los pendientes legislativos en la materia, hasta lograr una tutela efectiva de los mismos, evitando en lo posible las asimetrías entre la legislación federal y la local.

**Palabras clave:** negocio, notarios públicos y Banco Mundial.

**ABSTRACT:** The following paper seeks to expose the current situation in Mexico for personal data protection, and its pending legislative matters, for them to reach an effective guardianship avoiding federal and local legal asymmetries as much as possible.

**Key words:** business, notaries public, World Bank.

**SUMARIO:** 1. Los informes *Doing Business* 2. La metodología científica de los informes. 3. Ocho puntos específicos. 4. Conclusiones. Bibliografía.

### 1. Los informes *Doing Business*

Hasta ahora, el Banco Mundial ha dado a conocer un total de siete informes bajo el título *Doing Business*.<sup>1</sup> Estos informes son los siguientes:

1. *Haciendo negocios en 2004. Entendiendo las reglas (Doing Business in 2004. Understanding Regulation).*
2. *Haciendo negocios en 2005. Removiendo obstáculos para el crecimiento (Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth).*

---

\* Artículo recibido el 12 de octubre de 2009 y aceptado para su publicación el 23 de noviembre de 2009.

\*\* Profesor de la Universidad Veracruzana.

<sup>1</sup> *Doing Business*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D. C. En: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

3. *Haciendo negocios en 2006. Creando empleos (Doing Business in 2006: Creating Jobs).*
4. *Haciendo negocios 2007. Cómo innovar procedimientos (Doing Business 2007. How to reform).*
5. *Haciendo negocios 2008. Comparando regulaciones en 178 economías (Doing Business 2008. Comparing regulation in 178 economies).*
6. *Haciendo negocios 2009. Comparando regulaciones en 181 economías (Doing Business 2008. Comparing regulation in 181 economies).*
7. *Haciendo negocios 2010. Reformar en tiempos difíciles (Doing Business in 2010. Reforming through Difficult Times).*

El último informe (2010) comprende un total de 183 países, con un rango de diez indicadores: inicio de un negocio (*Starting a business*), expedición de licencias (*Dealing with licenses*), contratación de trabajadores (*Employing workers*), registro de la propiedad (*Registering property*), obtención de créditos (*Getting credit*), protección de inversionistas (*Protecting investors*), pago de impuestos (*Paying taxes*), exportación (*Trading across borders*), cumplimiento de contratos (*Enforcing contracts*) y cierre de la empresa (*Closing a business*).

## 2. La metodología científica de los informes

La investigación empleada en todos los informes guarda, ciertamente, una metodología sumamente compleja, que consta de seis características:

- El equipo de trabajo, con la ayuda de consejeros, académicos y colaboradores, analiza las leyes y reglamentos en vigor en cada país;
- Profesionistas locales experimentados en cada uno de sus campos eligen un campo concreto de investigación con un cuestionario específico;
- Se inventa un caso hipotético, pero detallado, que trata de asegurar la comparación de los datos entre los diversos países;
- Se realizan numerosas reuniones de chequeo entre el equipo de investigación de *Doing Business* y los expertos locales;
- Los resultados preliminares se presentan tanto a investigadores académicos como a profesionistas habituados a la práctica; y
- Los resultados, sólo aparentemente definitivos, se someten a numerosas pruebas de revisión.

En *Doing Business* han colaborado expertos provenientes de *Lex Mundi* (una agrupación mundial de despachos legales), así como asociaciones de abogados nacionales. Los cuestionarios fueron diseñados con la colaboración de profesores

de las universidades de Harvard y Yale y abogados litigantes expertos en los temas.

En la “lista de colaboradores” que, se asegura, han contribuido a la recolección de la información para este proyecto en el área continental que nos interesa, aparecen recurrentemente los siguientes:

- Gerardo Carreto-Chávez (*Barrera, Siqueiros y Torres Landa, S. C., Attorneys at Law*)
- Jorge León-Orantes (*Goodrich Riquelme y Asociados*)
- Enrique Nort (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores*)
- José Luis Quiroz (*Mateos Winstead y Rivera*)
- Rafael Ramírez Arroyo (*Martínez, Algaba, Estrella, De Haro y Galván-Duque, S. C.*)
- Martínez Arrieta Rodríguez (*Vega Rubio y Asociados*)
- Carlos Sánchez-Mejorada (*Sánchez-Mejorada y Pasquel*)

Además, se han aprovechado los datos de otras organizaciones mundialmente reconocidas en el acopio de este tipo de información. Las más importantes, otra vez referidas por la propia investigación, son:

- *Business Environment Risk Intelligence (BERI)*;
- *Euromoney Institutional Investor (EII)*;
- *International Country Risk Guide (ICRG), Political Risk Services Group*;
- *Country Risk Review (CRR), Global Insight*;
- *The Economist Intelligence Unit (EIU)*;
- *The Heritage Foundation*;
- *World Markets Research Center, y*
- *A. T. Kearney*

### **3. Ocho puntos específicos**

¿Qué se puede concluir, a la vista de esta información? Enumero en seguida, en forma temática, algunos pocos puntos que me han parecido importantes. Trato de examinarlos con toda objetividad, con independencia de que resulten favorables o contrarios al punto de vista de la abogacía, de los tribunales, de los notarios, de las oficinas registrales o aun de la imagen empresarial del país.

1. Me referiré primero al asunto del número de colaboradores (o “informantes”) que responden los cuestionarios. Los reportes precisan que son más

de 8000 “especialistas” en la última entrega (de 2010), y unos 11,000 en total (desde 2004), lo cual sin duda constituye un número muy importante. Como lo dice el propio informe, la mayoría de ellos son abogados, pero hay algunos otros contadores, arquitectos, funcionarios públicos y profesionistas relacionados.

También es importante aclarar que una buena proporción (10%) de contribuyentes son anónimos, o mejor dicho, que no desean ver sus nombres publicados, y que además, en el caso del reporte que trata el tema del pago de impuestos, la información se proporciona exclusivamente por una sola empresa, *PricewaterhouseCoopers, LLC (PwC)*, una firma internacional de servicios profesionales que responde a todas las preguntas, en 142 países.

En el resto, este universo de contribuciones se reparte entre 183 países y un total de diez temas. Ello arroja una valiosa pluralidad de aportaciones, pero, al mismo tiempo, debe presentar problemas por su manifiesta heterogeneidad. De hecho, no puede existir mucha coordinación desde el momento en que reducen su intervención, según el propio informe, a unas pocas entrevistas (cuatro) con expertos locales, ya en forma presencial, ya en forma telefónica.

2. El segundo problema es la cuestión de la información que, una vez enviada, llega a un gabinete o cubículo de trabajo. El experto que recopila, condensa, clasifica y valora esta información tiene ante sí un universo de cuestionarios que lógicamente deben multiplicarse por 10 y por 183, según los tópicos y los países. Luego debe resumir esta asombrosa cantidad de información en un apretado compendio que, en el caso del año 2009, llega apenas a las 200 hojas y, en 2010, a un sucinto extracto de 20 hojas (septiembre de 2009).

Tal vez quien califique, por lo menos en primera instancia, sea una máquina, pues la información se envía electrónicamente y su recepción debe tener lugar por un operador encargado de cada tópico. Este operador selecciona las cuestiones según la respuesta marcada en la pantalla en las celdas correspondientes (excepto tal vez en los casos en que la pregunta amerite un comentario especial).

La máquina acusa el recibo de la información tan pronto accede al sistema. Utiliza un lenguaje impersonal, pero al inicio de cada acuse aparece el nombre de la persona que ha contestado la encuesta.

3. Paso ahora a la cuestión del idioma en que están formulados los cuestionarios. Los cuestionarios, como he dicho, son un total de diez, y corresponden a cada uno de los tópicos. El más pequeño, “Negocios sin fronteras-

México” (*Tradings Across Borders-México*), tiene 46 preguntas y el más extenso, que se refiere a “Ejecución de contratos-México” (*Enforcing Contract-México*), tiene 116.

Es cierto que el encuestado finalmente debe contestar con un simple “sí” o con un “no”, cancelando la celda correspondiente en la pantalla, pero la respuesta implica sin duda una valoración previa. Muchas veces la opción puede presentarse en forma rotunda, pues la mayor parte de las preguntas son precisas y la opción de respuesta se plantea fácilmente (“marca la casilla”, “rango de importancia (0 al 3)”, “indica un número promedio”, “marca correcciones o reformas”, u otra leyenda similar).

En otros casos no es así, y la versión única en inglés no admite su cotejo con versiones en otros idiomas. Que el inglés sea un idioma universal y adecuado al mundo de los negocios está fuera de duda, pero refleja, al mismo tiempo, una determinada interpretación de un sistema jurídico exclusivo. Así, las categorías que se emplean en el cuestionario pueden ser fáciles de entender para un experto en el sistema del *common law*, pero pueden ser difíciles para un abogado de un sistema romanista o latino. Si los cuestionarios tuvieran otra traducción (por lo menos al español, de acuerdo a la extensión geográfica o al francés, por la universalidad del idioma), el intérprete tendría una o dos opciones más para poder cotejar la cuestión original.

4. Los informes se encuentran aderezados con notables “historias de éxito” - o de fracaso- normalmente expuestas al principio de cada uno de los temas. El narrador, en efecto, consigna datos precisos, fechas y número en cada relato; señala circunstancias locales concretas que lo hacen interesante y, sobre todo, anclados en situaciones reales. Estas historias son inmediatamente extrapoladas al plano internacional.

Sin duda, esto hace la lectura de los informes mucho menos pesada y evita su reducción a una simple exposición de barras de pastel, gráficos, listas, cuadros y esquemas que pueden ser elocuentes, pero no entretenidos (por lo menos para un público de nivel cultural medio). Al relacionar estos “datos duros” con historias personales, los autores han logrado una combinación valiosa y divertida de técnica narrativa que contribuye a hacer más ligera la lectura. El empleo constante de subtítulos en recuadros azules, diseños geométricos en color con grandes títulos, remisión de notas técnicas al final, preguntas directas en el texto y sobre todo el uso de subtítulos, cursivas y negritas, evitan una mera lectura de números y cifras (como sí aparece, en cambio, en la segunda parte que se refiere a los informes y la larga lista de reconocimientos).

5. Cuestión distinta es la de los premios o galardones. En el último informe se reporta la concesión de premios en favor de aquellas personas, expertos o funcionarios que se han distinguido por la puesta en marcha de las reformas recomendadas o inspiradas en los informes. El reporte 2009 dió noticia de haberse concedido el premio a los gobiernos de Azerbaiyán, Albania, República Kirguisa, Belarús, Senegal, Burkina Faso, Botswana, República Dominicana, Colombia y Egipto, entre los países más reformadores. De igual forma se reconoció también a los gobiernos de Georgia, Egipto, India, Isla Mauricio y China. En cambio, entre los países con reformas que “dificultan hacer negocios” se encuentran Honduras, Argentina, Uruguay y Venezuela.

No es que ello en sí mismo sea malo; tampoco cabe pensar con ingenuidad que esto no forma parte sino de una estrategia integral que persigue desde luego la divulgación, pero también la puesta en marcha de las conclusiones y reformas recomendadas por los informes, a la más típica manera de las grandes empresas comerciales promovidas por importantes firmas de negocios.

6. Un elemento de no menor importancia tiene que ver con la ausencia - notable- del lenguaje propio de las comunidades científicas, es decir, con esa forma de expresión siempre contenida, ecuánime y mesurada, propia de los científicos. No es infrecuente, en efecto, encontrar en los informes el empleo de expresiones que denotan argumentos de autoridad inaceptables por la comunidad académica y, desde luego, incompatibles con el método científico.

Así, el informe emplea expresiones con cierto lenguaje elocuente que debería, tal vez, tomarse con las reservas que la prudencia aconseja. “Cada vez más tribunales están resolviendo...”, “numerosas reformas legales se han implementado...”, “como resultado de ello, ha aumentado la creación de empresas” y varias más afirmaciones similares que expresan cierta vaguedad en los datos y que denotan ausencia de objetividad y de rigor científico.

En el informe de 2010 se afirma que, en los siete años de la entrega anual de los reportes, se han publicado 405 artículos en revistas académicas y 1143 trabajos de investigación, además de unas 800 citas y 3500 reportes o notas en prensa. Los informes también se precian de decir que “han inspirado” (*inspired* es la cita literal) miles de citas o noticias en los periódicos y, desde luego, cientos de reformas legales en un buen número de países.

Nada puede argumentarse, en efecto, acerca de la afirmación que proclama que se hayan escrito 405 artículos o publicado 1143 trabajos de investigación, pues el aserto siempre puede verificarse en las fichas técnicas. Estos documentos de

trabajo están disponibles en *Google Scholar*. Dudoso, en cambio, resulta el hecho de que estos informes hayan “inspirado”, como se afirma, la producción de reformas legales, pues todo operador jurídico sabe que una reforma así exige forzosamente el concurso del tiempo, un seguimiento paulatino y una concienzuda verificación en los hechos. Nada de ello resulta fácilmente etiquetable bajo el rubro de “inspirado”.

Con todo, las secuelas legislativas, doctrinales y aun periodísticas de los informes no dejan de ser espectaculares. Nada en el pasado había provocado una reacción similar de la comunidad científica, empresarial o política del mundo entero. Sin duda, esto sólo es un hecho que induce a la reflexión, aunque también resulte explicable, en buena medida, por la vastedad de recursos económicos, el complejo y ubicuo sistema administrativo del Banco y, sobre todo, por el poderoso patrocinio económico de firmas como: *LEX MUNDI*, *Price Water House Coopers*, *Panalpina*, *USAID*, *JPMorgan*, y muchas más.

7. He dicho líneas más arriba que los informes se ocupan, hasta el 2010, de un total de diez temas, a los que se añaden dos puntos específicos, la ampliación de la red de distribución eléctrica y el procedimiento, tiempo y costo para obtener una conexión al servicio, así como la protección de los derechos de los trabajadores. Estos indicadores son también valiosos, y aun cabe preguntarse si no sería importante examinar un próximo tema que consignara cifras acerca del ahorro en recursos que produce, por ejemplo, la intervención preventiva del notario en asuntos judiciales (y, en contrapartida, la alta litigiosidad en países anglosajones). Hasta ahora, los informes del Banco Mundial no han hecho referencia a este punto.

8. Por último, hasta el informe 2009 no aparecía sino una breve referencia a la crisis económica actual. Esta referencia se encuentra en efecto en el punto “Protección de inversionistas”, páginas 37 y 38, y apenas si concede trece renglones (en el original en inglés) a la crisis financiera y los escándalos corporativos de *Enron*, *Parmalat* y *WorldCom*. Contra lo que pudiera creerse, el informe dice paladinamente que aun de esta crisis los países reformadores pueden obtener valiosas experiencias como “importante motor de reformas” y afirma que, en efecto, así lo hicieron algunos para evitar cometer “los mismos errores”.

#### **4. Conclusiones**

1. En 1889, por primera vez, se reunió en Montevideo un gran número de países para suscribir un código uniforme de derecho privado. La comunidad internacional ha hecho desde entonces grandes esfuerzos para la armonización de

la legislación internacional, fundamentalmente en el derecho privado y en algunas otras pocas áreas. Raymond Saleilles pudo reunir en París, a principios del siglo XX, a una comunidad de expertos efectivamente interesada en el tema. Con muchos trabajos, pudo llegarse en 1928 a la redacción del denominado Código Bustamante, que aún perdura como un monumento legislativo de la época.

Los abogados hemos apreciado con gran interés, a lo largo de muchos años, los grandes trabajos doctrinales de René David (*Les grands systèmes de droit contemporains*, 1964), de John Henry Merryman (*The tradition of Roman-canonical Law*, 1969), de Konrad Zweigert y Hein Kötz (*An introduction to Comparative Private Law*, 1971) y de Mauro Cappelletti (*El proceso civil en el derecho comparado: las grandes tendencias evolutivas*, 1973).

Por otra parte, el trabajo paulatino y concentrado de instituciones como UNIDROIT (1926), UNCITRAL (1966), el Comité Jurídico Interamericano (1906), la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado (1893), y aun las integraciones económicas y jurídicas de la Unión Europea, del Mercosur y del TLC, conforman apenas una breve lista de los grandes esfuerzos que ha hecho la comunidad internacional para la adecuación paulatina de las reglas del DIP.

Cuando se analizan las notas de las fichas técnicas que se encuentran al final de cada capítulo, no aparece ninguna referencia a esa venerable bibliografía que los juristas latinos estamos acostumbrados a enlistar. Por el contrario, las citas de Ronald Coase, Richard Posner, Hernando de Soto, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny y Rafael La Porta, así como de otros autores sajones y grandes empresas del ámbito global, son frecuentes.

Unos pocos años, en efecto, han bastado para que un poderoso organismo financiero a nivel mundial irrumpa abruptamente y con ritmo vertiginoso en este largo proceso. Los informes del Banco, en efecto, han surgido de pronto en la comunidad financiera, política y legislativa internacional provistos de reformas instantáneas que, se pretende, sean mucho más efectivas que el largo camino andado desde fines del siglo XIX. Bajo el argumento de *one size fits all*, se busca la exportación de reglas jurídicas, contrariamente a la larga experiencia internacional de negociación y búsqueda de consenso. La experiencia, además, parece funcionar en un solo sentido, es decir, como una adaptación de reglas exitosas en el desarrollado mundo sajón, que se busca implementar en los países menos evolucionados del mundo latino. Se abandona así la búsqueda de soluciones equilibradas que procuraban lo mejor de ambos mundos y se piensa que resulta más fácil adaptar soluciones, según el principio de la ley del menor esfuerzo o del aprendizaje del vecino.

Los autores de los informes se precian de haber provocado un gran revuelo en la comunidad internacional. Aceptan sin ambages que la reacción que generalmente se observa en los informes es dudar inmediatamente de su calidad y relevancia, y de provocar hasta cierto punto, respuestas airadas de los destinatarios. Una vez pasada esta primera reacción, afirman, normalmente el debate se centra en una discusión más profunda que efectivamente trata de tomar en cuenta los datos valiosos obtenidos y la posibilidad de su reforma en el país en cuestión.

2. Tal vez habría que convenir, por de pronto, en un juicio más equilibrado acerca de las bondades y de los defectos de los reportes del Banco. Es necesario reconocer en efecto, que la mayoría de las preguntas en los cuestionarios son muy precisas y en algunos casos minuciosamente detalladas, como por ejemplo, en los cien puntos acerca del trámite procesal en los juzgados (cuestionario número nueve: *Enforcing Contracts-México*), así como en los 25 puntos del comercio transfronterizo (cuestionario número ocho: *Tradings Across Borders-México*) que enumeran los informes.

Por otra parte, el hecho de que los cuestionarios se encuentren ahora en la red permite que se expongan libremente al examen detenido de los interesados en la comunidad internacional. Esto aumenta sin duda la transparencia de los resultados. Que el margen de error en las respuestas no exceda de un seis por ciento es también un dato valioso que muestra la confiabilidad de los resultados, y no excede en modo alguno nuestros porcentajes de confianza en las encuestas a las que prestamos mayor crédito.

Además, los temas tratados en cada uno de los reportes son, sin duda, atractivos, se reducen a aspectos específicos y los resultados parecen tan novedosos y reveladores que llegan a tener el valor de una fotografía elocuente de la realidad negocial. Esto conduce derechamente a un punto importante que no puede ser soslayado: el nuevo enfoque metodológico propiciado por los expertos del Banco Mundial ha revolucionado sin duda los métodos tradicionalmente empleados en las ciencias sociales. En efecto, con la ayuda de técnicas radicales de análisis económico, los informes han enriquecido la obtención y el análisis de datos en las ciencias jurídicas.

Por último, la creciente recopilación de datos, su masiva divulgación y el impacto considerable que los informes han tenido en la administración gubernamental, difícilmente pueden tener parangón en estudios anteriores. Esto puede explicarse en primera instancia por los grandes recursos económicos que la

institución financiera ha dedicado al diseño, operación, recopilación y divulgación de datos. También puede explicarse, sin duda, por la novedad del enfoque utilizado, que no es posible imputar o reducir a una estrategia financiera exclusiva de la institución, sino que se encuentra apoyada por estudios -ya no tan recientes- de expertos en análisis econométricos de universidades tan prestigiosas como Denver, Yale, Harvard, Chicago o Dartmouth.

## **Bibliografía**

*Doing Business*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D.C. En: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)