



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



## **CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 27

# **RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA MÉXICO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN**

**JUAN JOSÉ BREMER, SERGIO GARCÍA RAMÍREZ,  
FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA, RODRIGO ADAM DAJER**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

México

Julio de 2019

# **RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA MÉXICO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN**



## DIRECTORIO

### Comité Ejecutivo

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers  
**Rector**

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
**Secretario General**

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez  
**Secretario Administrativo**

Lic. Raúl Arsenio Aguilar Tamayo  
**Secretario de Prevención, Atención  
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo  
**Director General  
de Comunicación Social**

---

**Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam  
**Coordinador**

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona  
**Secretaria Técnica**

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez  
**Director de la Facultad  
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa  
**Secretario de Desarrollo Institucional**

Dra. Mónica González Contró  
**Abogada General**

Lic. Enrique Azuara Olascoaga  
**Contralor**

---

### Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



**CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 27

# **RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA MÉXICO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN**

**JUAN JOSÉ BREMER, SERGIO GARCÍA RAMÍREZ,  
FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA, RODRIGO ADAM DAJER**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

México

Julio de 2019

Primera edición, julio de 2019

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Contaduría y Administración  
Ciudad Universitaria  
([www.fca.unam.mx](http://www.fca.unam.mx))

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización  
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-3341-1

Impreso y hecho en México

# Índice

Presentación	9
Panorama internacional	15
<i>Juan José Bremer</i>	
Estado de Derecho: retos y perspectivas	27
<i>Sergio García Ramírez</i>	
La circunstancia y el Estado de Derecho	29
Democracia	32
Estado de Derecho y derechos humanos	37
Riesgos	39
Los personajes	45
Entorno mundial	57
<i>Francisco Suárez Dávila</i>	

Retos internacionales para México	60
En dónde se encuentra México en 2018-2019. Sus riesgos y oportunidades	64
Oportunidades	70
Conclusiones	75
Temas fiscales internacionales	79
<i>Rodrigo Adam Dajer</i>	
Plan BEPS	80
Otros acuerdos	86
Economía digital	90
Convenios de doble tributación fiscal	91
Semblanzas de los autores	93

## Presentación

El cambio en el mundo es factor imprescindible para la evolución y el desarrollo, pero en sólo pocas décadas éste comenzó a presentarse de manera vertiginosa, por lo que la incertidumbre es una constante que hay que tener presente permanentemente. Avances tecnológicos, mercados abiertos, globalización, presencia del internet, flexibilidad en las relaciones laborales, aplicación de normas de derecho internacional, mayor participación y exigencia ciudadana y otros diversos factores han sido sólo algunos de los aspectos que los gobiernos y las organizaciones han tenido presentes para buscar el aprovechamiento

de las oportunidades y la protección ante los riesgos que dichos cambios generan.

El entorno actual provoca efectos importantes en las economías y las personas y ello por supuesto incide en la gobernabilidad, entendida ésta como el medio por el que se procura el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la debida administración de los recursos propiedad de la nación y la comprobación de su aplicación a dichos fines de mejora permanente.

Siendo así, la búsqueda de satisfactores para procurar desarrollo, crecimiento y bienestar en los países obliga a los gobiernos de los Estados a estar a la vanguardia en la realización de análisis prospectivos sobre los problemas que les aquejan, el planteamiento de escenarios y la determinación de los medios imprescindibles para que puedan alcanzar los fines deseados, que es lo que Michel Godet definió como “iluminar el futuro”.

Un artículo de Jorge Flores Kelly, publicado en la revista *Forbes* en febrero de 2018, listaba algunos de los cambios más importantes de la economía y sociedad mexicana a través del tiempo:

Pasamos de ser país rural a uno urbano, de ser un país cerrado al comercio exterior a abrirnos a la economía global..., de ser un país con un nivel de esperanza de vida de 40 años al nacimiento a una esperanza actualmente de 74..., de ser un país exportador... a ser un receptor neto de migrantes..., de vivir en un país de un partido político a vivir en uno en el que las elecciones son cada vez más competidas por más fuerzas políticas...

Y así, podría seguir la lista con una serie de grandes cambios que muestran en el sentido más amplio el progreso y transformación que hemos vivido en unas cuantas décadas.

Pero los cambios nunca podrán generar los beneficios esperados en toda su magnitud, mientras que

existan condiciones desfavorecedoras, de las cuales, en el caso mexicano, citaré algunos ejemplos:

- Flagelos como el de la corrupción, que nos ha llevado a una profunda desconfianza ciudadana en sus instituciones públicas y a la desviación de los recursos que son de todos;
- Violencia que ha conducido a situaciones profundas de ingobernabilidad en ciertas zonas y al deterioro severo de los derechos humanos;
- Fuertes debilidades en la observancia de la obligación de rendir cuentas por parte de los gobernantes por falta de cumplimiento de la encomienda ciudadana recibida.
- Opacidad en los resultados efectivos de la gestión gubernamental, por carencia de mecanismos que impulsen la total transparencia de la información y resultados de las instancias públicas.

Es por ello que el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización se aboca al estudio de las materias que le dan nombre y otras relacionadas,

como el Control Interno y la Ética Pública, en búsqueda de soluciones que nos permitan presentar propuestas para mejorar la gestión pública e incrementar sus resultados en beneficio de todas y todos los mexicanos. Dentro de ello el SUG reconoce que además del papel que desempeñan los organismos gubernamentales y los servidores públicos, es imprescindible la responsabilidad civil, empresarial y ciudadana.

En esta búsqueda, es que la realización de actividades en las que se reúnen las mentes y experiencias de connotados mexicanos comprometidos con el país y con su profesión, nos permiten allegarnos de información, realizar análisis y discusiones, así como identificar propuestas viables para que los mencionados problemas se conviertan en oportunidades que nos conduzcan a un país mejor. El tema de “Riesgos y oportunidades para México en un mundo en transformación” es un caldo fértil de cultivo para que desde el planteamiento y análisis de nuestra historia y de la situación actual en México y en el mundo –ubicados en el ámbito de la experiencia y conocimiento de tres

destacados profesionales que se han desempeñado en el ámbito público y privado en nuestro país—, se puedan identificar nuestras fortalezas y debilidades y sentar las rutas que deben tomarse para el bienestar y desarrollo de nuestra nación.

Doctor Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización

## Panorama internacional

*Juan José Bremer*

Ofreceré a grandes rasgos un panorama de la situación internacional. Me concentraré en una visión de horizonte, porque los medios y la mayor parte de los analistas se concentran en la crónica e interpretación de lo cotidiano y lo inmediato.

Desde el fin de la Guerra Fría estamos en medio de una profunda transformación que abarca todos los órdenes de la vida, la economía, la cultura y la sociedad. Ninguna época puede ser definida por un solo fenómeno; creo, sin embargo, que nuestro tiempo está siendo configurado por la fuerza inercial de dos grandes impulsos: la globalización y la Revolución Tecnológica.

En los años noventa del siglo pasado, el colapso soviético y la apertura económica china acabaron con el mundo dividido por el bipolarismo. Los espacios del anterior campo socialista fueron ocupados por el sistema vencedor del libre mercado. El fenómeno de la globalización recibió un notable impulso, ayudado por la Revolución Tecnológica de las comunicaciones y la informática.

Se cerró el ciclo de la globalización a una velocidad sin precedentes. Nunca se había producido un cambio más radical, más abrupto en la escena internacional, sin ningún cauce que le diera dirección o contención. Esta transformación no ha sido regulada por el Sistema Internacional ni por el Derecho Internacional.

El sistema de las Naciones Unidas y las instituciones económicas que surgieron en el periodo más notable de ordenamiento internacional después de la segunda Guerra Mundial, ha sido rebasado por la velocidad del cambio; la cantidad de variaciones no ha alcanzado el consenso indispensable para una

necesaria tarea de actualización. Esto se debe en mucho a que la globalización que se dio al fin de la Guerra Fría fue impulsada por la corriente más conservadora dentro del Sistema Capitalista Internacional.

Se había puesto en boga la idea, mal interpretada, de Adam Smith de la mano invisible que regulaba racionalmente a la economía de mercado. La Unión Soviética dio nuevos bríos a esta visión ultraconservadora. En los órganos económicos internacionales y en los Estados altamente industrializados y de mayor influencia, se impuso la filosofía del dejar hacer y del dejar pasar, con el debilitamiento de la función reguladora del Estado. Esta época ha sido calificada por el Premio Nobel, Joseph Stiglitz, como “Los felices años noventa, la época más codiciosa de la historia” y por el propio Allan Greenspan “como un periodo de exuberancia irracional de los mercados”.

La crisis económica de 2008 fue el resultado de esta falta de regulación y de moderación. Parecía que esta severa advertencia abriría las puertas a una reforma profunda del Sistema Financiero. La reforma no llegó

y las consecuencias de la mencionada crisis de 2008 todavía pesan sobre la comunidad internacional.

A estas deficiencias estructurales de la globalización económica se agregan otros factores:

- La revolución tecnológica de la informática y la robótica incrementó la automatización, desplazando a trabajadores de mediana edad no calificados, en los países industrializados.
- El libre comercio generó importantes beneficios, pero éstos no alcanzaron a las capas más desvalidas de la población.
- La apertura económica China alteró los flujos comerciales tradicionales.
- Y lo más delicado es que no hubo contrapesos políticos públicos que contrarrestaran estos efectos.

Hasta ahora me he concentrado en el ámbito económico y su impacto social. Si agrego a lo anterior un horizonte muy incierto en el campo de la Seguridad Internacional tenemos frente a nosotros, el siguiente panorama:

- En el campo económico y social una situación caracterizada por un aumento de la desigualdad no solamente en la tradicional línea Norte-Sur, sino hacia dentro de los países más desarrollados.
- En el campo político y militar, con el fin del bipolarismo después de un breve periodo de supremacía estadounidense, surge un nuevo juego de fuerzas multipolar; a los actores tradicionales se agregan potenciales mercados emergentes en busca de su espacio.
- En diversas regiones hay focos de tensión pero en el Medio Oriente se vive uno de los periodos más inestables, en donde se mezclan antiguas rivalidades no resueltas (como el caso de Palestina e Israel) con los efectos de la invasión de Irak y de la guerra de más de 6 años en Siria. Una gran crisis que no solamente se vive dramáticamente en la región.
- La persecución política, la inseguridad económica y la violencia en el Medio Oriente incrementó radicalmente los flujos migratorios tradicionales de la región y de África hacia Europa. Esta multidinámica y desbordante migración ha generado la mayor

crisis humanitaria después de la Segunda Guerra Mundial y ha puesto en jaque al proceso de integración del viejo continente.

- En nuestra propia región, en Centroamérica, la inseguridad y la violencia han incrementado también en los últimos años el fenómeno migratorio que incluye del refugio político a la búsqueda de oportunidades. Me referiré al final nuevamente a este tema, que es el que más nos concierne en nuestros días.

En la agenda internacional del día de hoy, seguridad, migraciones desordenadas, violaciones a los Derechos Humanos y Cambio Climático son los grandes desafíos de nuestro tiempo. La situación mundial que brevemente he descrito ha generado dos grandes reacciones al nivel social y político que están marcando la actual etapa que vivimos.

La “revuelta” en contra de la globalización (la denomino revuelta porque carece de la visión de futuro) y el recrudecimiento de los nacionalismos, ambos fenómenos se retroalimentan y se nutren de la

insatisfacción por el crecimiento económico desigual y las migraciones. En junio de 2016 el Reino Unido aprueba en un plebiscito el Brexit poniendo en evidencia una profunda diversidad de intereses.

En forma paralela, se acrecienta la influencia de los movimientos nacionalistas radicales en contra de la migración y del orden establecido en Italia, Francia, Holanda, Austria y Alemania. En el este de Europa: Polonia y Hungría radicalizan sus posturas nacionalistas.

A finales de 2016, el triunfo de Donald Trump se proyecta ominosamente en el escenario internacional. Su victoria obedece a razones internas vinculadas en buena medida al rechazo a los efectos que ya he aseverado de la globalización, el rechazo a la migración de amplios sectores en ciertas regiones de Estados Unidos.

Este es el escenario en rubros generales al que nos enfrentamos. No puedo profundizar en cada uno de estos temas, que por sí ameritan un sumario; solamente para terminar les ofrezco algunos datos y

breves reflexiones sobre el tema de las migraciones, que como hemos dicho es un asunto crucial de Derechos Humanos y un factor de desestabilización.

No es un hecho nuevo en la historia, y el poblamiento de América a lo largo de cinco siglos lo demuestra, hay periodos de mayor intensidad y las causas han sido diversas, desde la inseguridad, la persecución política y religiosa, hasta la búsqueda de oportunidades. La situación actual se da en un nuevo contexto, el de países ya formados y espacios menos abiertos para acomodar flujos multitudinarios.

El debate es muy amplio dentro de los países europeos y en los Estados Unidos, entre los defensores de la migración, como un efecto favorable para el crecimiento económico y los enemigos a ultranza con posiciones xenofóbicas. En lo que sí hay consenso es en la necesidad de regular el flujo hacia una migración ordenada y respetuosa de los Derechos Humanos.

Más allá del debate está el notable crecimiento del flujo migratorio en el último lustro, que plantea la mayor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra.

Les ofrezco algunos datos de la ONU que ilustran la dimensión del problema:

- El número de refugiados Sirios, por la guerra de más de 6 años, es de cinco millones.
- En Líbano los refugiados superan los doscientos mil y hay más de seiscientos mil desplazados hacia el interior.
- En Irak los refugiados del terror Islámico ascienden a dos millones.
- En nuestra región sobresa Venezuela con tres millones de refugiados, la mayor parte migrados a Colombia y Brasil.
- En nuestro entorno marcado por la inseguridad, la falta de oportunidades y la violencia, en Centroamérica ha habido un aumento constante en el flujo de refugiados desde 2011.
- A finales de 2017 en nuestra región se registraron trescientas mil solicitudes de asilo (en Belice, México y Estados Unidos principalmente)
- Datos obtenidos del Instituto Nacional de Migración, dicen que en los últimos tres meses han llegado

a nuestro país alrededor de treinta mil migrantes (siete mil quinientos en enero, nueve mil novecientos en febrero y doce mil setecientos cuarenta y seis en marzo).

Nuestro país está actualmente, como nunca antes, en medio de la presión de sus dos fronteras. Sobre este tema coincido en el enfoque del actual gobierno que sólo la cooperación internacional y la cruzada inteligente hacia el desarrollo puede enfrentar a fondo esta situación en el triángulo del norte.

Cierro esta intervención con la siguiente reflexión:

Los mayores desafíos de nuestro tiempo no podrán enfrentarse si no a través de la cooperación internacional. El sistema de Naciones Unidas, debilitado en este momento, requiere como nunca del apoyo de los países que creen en el multilateralismo y la supremacía del Derecho Internacional. Hace quince años publiqué un libro sobre mis experiencias en la Unión Soviética y en Europa, en años cruciales del colapso soviético, la unificación de Alemania y

la ampliación de Europa: *El fin de la Guerra Fría y el salvaje mundo nuevo*. Su título pareció a algunos una atractiva figura literaria; yo creo más bien que se trata de una objetiva descripción de nuestra realidad internacional que sobrevive hasta nuestros días.



## Estado de Derecho: retos y perspectivas

*Sergio García Ramírez*

He preparado esta nota para contribuir al estudio de los temas que pone a nuestra consideración el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, establecido al abrigo de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinado por mi respetado colega doctor Alfredo Adam Adam. Celebro la pertinente e importante actividad del Seminario como espacio para el examen de problemas relevantes.

En esta oportunidad concurre, según la convocatoria que recibí, a una deliberación multidisciplinaria en torno a algunos temas que actualmente figuran

en la agenda de México, a título de preocupación y, por supuesto, de necesaria ocupación social y política.

No pretendo ir muy lejos en el estudio de un asunto tan arduo y complejo como es el Estado de Derecho, ampliamente explorado desde diversas perspectivas. Esa pretensión desbordaría mis fuerzas y el objeto de la deliberación en la que participo. Solamente me referiré a ciertos extremos sobresalientes de esta materia, que se hallan sujetos a debate y que conviene mencionar en el marco de una discusión colegiada como la que auspicia el Seminario.

En diversas oportunidades he abordado la materia de esta nota o algunas de las cuestiones que en ella examino, convocado por el mismo organismo que ahora nos patrocina o por otras instancias públicas y universitarias. Así ocurrió, por ejemplo, en la intervención que tuve en otro foro del Seminario, cuyos textos se reunieron en un volumen publicado por éste y la Facultad de Contaduría y Administración bajo el título de *Gobernabilidad. Protección de derechos fundamentales y fiscalización de su cumplimiento*

(México, 2018). En consecuencia, sólo podré reiterar, con algunos matices específicos, el análisis emprendido en esos foros.

Confío en que los asistentes a la mesa convocada por el Seminario, jóvenes profesionales y alumnos de la maestría en la hospitalaria Facultad de Contaduría y Administración, lleven adelante sus propias reflexiones en torno al Estado de Derecho, para advertir los graves problemas que éste enfrenta –en esta hora de encrucijada, a la que se ha calificado como etapa de “transformación”– y aportar sugerencias que permitan entenderlos y resolverlos en forma pertinente y constructiva.

## **La circunstancia y el Estado de Derecho**

Suelo invocar la autoridad de Ortega y Gasset cuando me refiero a temas como el que hoy me ocupa, con enorme carga histórica, ubicados en un amplio contexto que determina su identificación y sus implicaciones. En

sus *Meditaciones del Quijote*, el profesor español señaló que el examen de algunos temas que nos interesan requiere conocimiento sobre la circunstancia en la que aquéllos se plantean, desenvuelven y transitan.

En suma, es preciso hablar del “yo y su circunstancia”. Esto sucede cuando pretendemos referirnos, como ocurre ahora, al Estado de Derecho: más allá de sus caracterizaciones, abundantes y diversas, es necesario apreciar la circunstancia, el contorno, el contexto que presiden el análisis y guían la reflexión y, en su hora, la acción que resolvamos. Pensemos, pues, en “México, aquí y ahora”, como cuestión de “previo y especial pronunciamiento”, que dicen los abogados.

Se afirma que el Estado de Derecho entraña un aparato de libertades y derechos a la mano –y en la vida– de los individuos, y un correspondiente conjunto de deberes imperiosos y puntuales a cargo del poder público. Cuando existen esos derechos y libertades, adecuadamente estipulados y celosamente garantizados, entendemos que existe un Estado de Derecho. Éste apareja, en consecuencia, un “estado

de derechos” individuales y colectivos efectivamente reconocidos y amparados. Puesto en otros términos, conforme a la tradición jurídica anglosajona, que finalmente converge con la nuestra, Estado de Derecho significa primado y eficacia de la rule of law.

¿Podemos decir que en nuestra sociedad –la de aquí, la de este momento– existe un genuino ejercicio, fluido y cotidiano, de los derechos y las libertades de los ciudadanos, atendidos, respetados y garantizados por el poder público? De primera intención, la respuesta podría ser negativa. En este tiempo y en esta circunstancia prevalecen, por lo pronto, la incertidumbre y la confrontación. Éstas nutren nuestra experiencia cotidiana. He sostenido, recogiendo simplemente una convicción generalizada, que tenemos certeza de que nos domina la incertidumbre, único dato cierto –valga la paradoja– de la vida colectiva.

En esta situación es preciso revisar los progresos logrados por previas generaciones y acuñados en nuestras leyes y en nuestras expectativas, analizar su pertinencia y su vigencia, afirmarlos y desarrollarlos

—conforme a nuestras más profundas e informadas convicciones—, a fin de proveer las soluciones firmes y duraderas que hoy necesitamos y que mañana solicitarán quienes nos releven. Por ahora, muchas de las soluciones que salen al paso son fragmentarias y a menudo desconcertantes. Parecen oriundas de la insatisfacción y la ira, generadoras de discordia y de violencia.

## **Democracia**

El estudio del Estado de Derecho —o de derechos— lleva de la mano al debate sobre la democracia: identidad y realidad, también en nuestro tiempo y en nuestro medio. En el análisis es preciso establecer a qué versión de la democracia nos referimos, considerando que este concepto posee distintas acepciones. Pongamos en la mesa algunas caracterizaciones para entender la democracia que procuramos, alojada y protegida por el Estado de Derecho. Hay diferencias

que en ocasiones parecen irreductibles –aunque no lo sean– y conducen a destinos diferentes.

Hablamos de democracia “representativa”, producto de luchas libertarias que colocaron al pueblo en el centro de la escena. En esta versión de la democracia, el pueblo ejerce el poder a través de representantes electos que integran órganos de autoridad emisores de la ley y ejecutores de ésta. En otros términos, el pueblo se halla representado y actúa conforme al mandato que dicta –electoralmente– a sus representantes.

La democracia representativa se erigió cuando los parlamentos –de origen popular, no apenas estamental o privilegiado– vencieron al monarca de fuente sobrehumana y asumieron la “voluntad popular”. A ella se refieren muchos documentos relevantes de nuestro tiempo, que determinan el rumbo de nuestros derechos y de las obligaciones públicas: así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, y la Carta Democrática Interamericana, de 2001.

También hablamos de democracia “participativa”, que no se conforma con encauzar la autoridad a través de órganos de representación, por legítimos que sean, sino exige la intervención más o menos directa de los ciudadanos en la adopción de las mayores decisiones colectivas y en la calificación de los actos de gobierno. Esta expresión de la democracia no carece de fronteras: se detiene ante valores fundamentales; no podría impugnar o desconocer los derechos inherentes a la dignidad humana. Es preciso advertir y respetar el lindero que separa las legítimas determinaciones populares de lo que se ha llamado “tiranía de la mayoría”.

También se distingue entre la democracia “formal” y la “material”, integral o sustantiva. Aquélla se resume –en términos someros– como un sistema político en el que los ciudadanos, organizados o no en agrupaciones de esta naturaleza, concurren libre y periódicamente a las urnas y eligen a sus gobernantes a través del sufragio, sin coacción ni violencia. Se dice que ésta es una

democracia pura y llana, “sin calificativos” que se incorporen condiciones, requisitos o matices.

Por su parte, la versión integral o material de la democracia reconoce en ésta ciertas pretensiones sustantivas e identifica en sus actores el perfil que permite “calificarlos”, según sus carencias y exigencias. Esta es la expresión de la democracia que recoge el artículo 3º constitucional a partir de la reforma de 1946, redactada en este punto por Jaime Torres Bodet con la concurrencia de Vicente Lombardo Toledano. Se trata de alcanzar un “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. En la misma línea se inscribe el artículo 26 de la Carta Democrática Interamericana, que, por lo demás, abunda en alusiones a la democracia representativa.

En la caracterización de la democracia bajo este signo sustantivo o integral, agregaré un elocuente comentario de John Dewey: "Resumir la democracia en un sistema electoral –señaló el tratadista norteamericano– equivale a suponer que una iglesia o un hogar son apenas el recinto material, piedras o tabiques, que

aloja a un grupo de creyentes o a una familia, perdiendo de vista los fines que les confieren identidad y dignidad características, más allá de su presencia física".

El Estado de Derecho y su inherente acervo de derechos y libertades –con la necesaria contrapartida de deberes públicos– es el cauce por el que corre la democracia. Por ello preocupa la fragilidad de las instituciones llamadas a garantizar esos derechos y esas libertades; su debilidad amenaza la subsistencia del Estado de Derecho y de la democracia.

La fragilidad de las instituciones (democráticas) merma el cimiento de la “sociedad democrática”, un concepto en boga, guiada o encabezada por conductores demócratas. ¿Cómo podrían sostenerse, desde sus cimientos mismos, el Estado de Derecho, la democracia integral y la sociedad democrática, si se carece de genuinos gobernantes demócratas –más allá del discurso populista, por supuesto– disciplinados a la ley y dotados de vocación y devoción democráticas? ¿Cómo asegurar Estado, democracia y sociedad, si

declina la legitimidad del poder público, sea en su investidura, sea en su ejercicio?

## **Estado de Derecho y derechos humanos**

Vuelvo a la reflexión sobre el Estado de Derecho. Cuando emergieron las libertades civiles, al cabo del siglo XVIII, se dijo con énfasis que el fin de la asociación política –ahora diremos: el Estado– es la preservación de los derechos naturales del ser humano. Así se estipuló en la Declaración (francesa) de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789, y en la Constitución de Apatzingán, nuestra primera carta con pretensión soberana, de 1814.

Ese dogma liberal y humanista coloca en el escenario a los protagonistas de la vida colectiva: individuo, sociedad y Estado, y les asigna jerarquía y papeles específicos. La figura central es el ser humano; las otras son personajes ancilares. Por lo tanto, cada vez que revisamos la situación del ser humano, la sociedad y el Estado

deberemos plantearnos su papel en la vida colectiva – aquí y ahora, como he señalado– y resolver, a partir de ese planteamiento, si mantenemos en vigor el dogma humanista y liberal que ha velado a lo largo de nuestra historia, en medio de constantes vicisitudes, o ¿estamos redefiniendo dignidad y atribuciones del individuo y el Estado? Si este planteamiento es necesario y útil en cualesquiera circunstancias, lo es más todavía cuando abrimos, explícitamente, una era de transformación. ¿Cómo y hacia dónde?

En una apreciación popular, que constantemente viene a nosotros en esta circunstancia de grave inseguridad y ascenso flagrante de la criminalidad –sin perjuicio de estadísticas optimistas o realistas, como se prefiera, que no niegan u ocultan la situación prevaleciente– se entiende que el Estado de Derecho corresponde a un “estado de seguridad”, identificado por su conexión con el orden público y el manejo policial y judicial de estos problemas. La identificación entre Estado de derecho y desempeño de las fuerzas del orden puede derivar en una pendiente autoritaria. Recordaré la expresión

de Raúl Zaffaroni, que hace una paráfrasis del juez Merkl al decir que tras el Estado de Derecho vela el Estado de policía.

Otra versión del mismo tema, a la que supra me he referido, considera que el Estado de Derecho lo es de derechos, en el sentido de que mantiene viva y activa la práctica de los derechos y las libertades de los individuos. Acude a este punto lo que el jurista alemán Peter Häberle denomina Constitución antropocéntrica: en el centro se hallan los derechos humanos; a servirles se aplican el poder y la ley.

## **Riesgos**

En esta hora –tiempo, como dije, de anunciadas transformaciones en México y en muchos lugares de nuestro mundo– varios peligros acechan a la democracia, a la sociedad en la que ésta se instala y al Estado de Derecho que garantiza el buen curso de ambas. Es preciso identificar y denunciar esos riesgos, con un

examen constante y crítico de sus características y sus manifestaciones. El silencio o el olvido pueden franquear el camino para que los peligros se conviertan en lesiones profundas, duraderas, y echen por tierra la construcción del Estado y de la sociedad democrática en la que nos hemos afanado a lo largo de los últimos siglos.

Hay desencanto, e incluso irritación o ira, frente al discurso democrático seguido de fracasos y frustraciones, abandonos y traiciones. Este producto de los desaciertos o las claudicaciones, que menudean, desacredita el discurso y frustra la experiencia de la democracia, a la que se culpa de los errores y abandonos.

También nos enfrentamos, como antes señalé, a una fragilidad evidente de las instituciones originalmente llamadas a sustentar y desarrollar el Estado de Derecho y sus implicaciones democráticas. El deterioro de aquéllas, acosadas por desvíos, protagonismos y desaciertos, puede llevarnos al ominoso camino que culmina en el llamado “Estado fallido”, al que Chomsky, destacado expositor de estos hechos, califica como

aquél que fracasa en el propósito –esencial para el Estado; germinal y necesario– de brindar a sus ciudadanos razonables condiciones de seguridad y se convierte, además, en una amenaza para otros Estados.

En esta relación de riesgos, observemos asimismo la aparición reciente de “olas democratizadoras” en algunos países, calificadas como “primaveras de la democracia”, que al cabo de poco tiempo y de muchos desaciertos, cesan de ser primaveras y desembocan en otoños o inviernos de las expectativas democráticas.

Entre los riesgos que nos asedian, figuran las presiones externas que militan contra el Estado de Derecho y el progreso democrático. No hay duda sobre el éxito de ciertas corrientes autoritarias, encabezadas por líderes “fuertes” o “carismáticos”, con ofertas atractivas, que generan presiones para nuestra vida interna y determinan, fronteras afuera, acciones inconsecuentes con el proyecto democrático.

Hoy no impera la tensión humanista y democrática que en otro momento pareció alentar pasos

adelante en la vigencia de los derechos humanos y el afianzamiento de la democracia. Las proclamaciones externas, generadas en países con inmenso poder político y económico –y además, tecnológico y militar– invitan, a menudo, a tomar decisiones que contrarían el progreso histórico.

En la misma línea que ahora me ocupa se hallan las “explosiones” de populismo que han calado en muchos países, no solamente en nuestra América. El populismo de izquierda o de derecha, del que tenemos buenos ejemplos y contra el que debemos precaver-nos, inicia su incursión en la vida política con reivindicaciones democráticas y promesas atractivas. De esta suerte moviliza ideas y sentimientos, construye poderosas corrientes colectivas, con un “líder” al frente, y desemboca finalmente en imposiciones autoritarias. En el horizonte del populismo aguarda la tiranía, con diversos formatos, pero siempre orientada hacia la concentración del poder y la reducción de derechos, libertades y garantías.

En el cúmulo de riesgos que acechan al Estado de Derecho se halla la tentación de sustituir el imperio de la ley por el del arbitrio, que puede ser de la ocurrencia o el capricho. Es bien sabido que los actos de las autoridades deben ajustarse a la norma fundamental –la Constitución– y a las disposiciones que de ella emanan. No es admisible que un acto del gobernante soslaye la subordinación a la ley, cuyo cumplimiento constituye un compromiso irrenunciable de los servidores públicos. Al tomar posesión de sus cargos, éstos juran, protestan o prometen acatarla.

El gobernante tampoco puede –o mejor dicho, tampoco debe, porque en la práctica se ha visto que sí “puede”– hacer de lado la ley bajo el argumento de que los servidores públicos han de ceñir su conducta a la justicia. Pero la ponderación sobre la justicia o la injusticia de la ley queda a discreción del gobernante –no del Congreso, que podría reformar y perfeccionar la ley– y de sus subalternos. Esto afecta el principio de legalidad y deja al garete la seguridad jurídica.

Consideremos igualmente los retos mayores que se presentan en materia de gobernabilidad. Ésta se asocia al Estado de Derecho y se descifra con diversas caracterizaciones. Si nos sujetamos a un Estado de seguridad mecánica, a toda costa, la gobernanza depende de la eficacia de los medios represivos con que cuenta el poder público: orden y silencio pudieran ser sus insignias. Por supuesto, la adopción de otras versiones del Estado de Derecho, consecuentes con el progreso de la humanidad, la salvaguarda de las personas y el imperio de la libertad y la justicia, es mucho más que orden público.

Esta genuina gobernabilidad deriva de la capacidad y eficacia del Estado para atender las legítimas demandas sociales. Una sociedad es gobernable en la medida en que el Estado satisface las exigencias de seguridad y justicia, pero también –y como requisito indispensable–, los requerimientos individuales y colectivos en otros ámbitos, que operan para la prevención del malestar social, contra la irrupción del crimen y en favor de la paz: salud, trabajo, educación, por ejemplo.

## Los personajes

La construcción de un Estado de Derecho –o de derechos, como hemos afirmado– y de una sociedad democrática depende también de la existencia y actividad de los personajes que necesariamente operan en favor de aquéllos. Ya señalé que es indispensable que los ciudadanos demócratas –provistos de información y expectativas para serlo y ejercerlo– cuenten con la conducción de dirigentes del mismo carácter.

Desde luego, el actor primordial, el personaje central del Estado de Derecho, la democracia, la sociedad democrática, es el ser humano, a título –sobre todo– de ciudadano. Se ha tenido una larga evolución histórica hasta arribar al reconocimiento de los derechos políticos: participación en la marcha de la sociedad y el Estado, a través del sufragio activo y pasivo y por otros medios igualmente relevantes, especialmente si nos atenemos a la versión integral de la democracia. Ese reconocimiento consta en las normas nacionales de mayor jerarquía y en los convenios

internacionales sobre derechos civiles y políticos. Igualmente, existe una amplia jurisprudencia doméstica y supranacional sobre esta materia.

La participación del ciudadano requiere una especie de “forja”, que ponga en sus manos los medios para que el acceso a las decisiones satisfaga condiciones indispensables, sea individualmente, sea a través de las organizaciones políticas y sociales. La información es uno de esos medios: el ingreso y el desempeño en la vida pública adquieren profundidad y trascendencia cuando el ciudadano se encuentra verdaderamente informado y puede actuar con suficiente conocimiento y, por lo tanto, con plena responsabilidad.

Veamos ahora la figura del dirigente. Tras la aparición de liderazgos carismáticos, emisores de discursos persuasivos, pueden hallarse personajes con un signo diferente. Lo prueba la historia: véanse las corrientes que proliferaron en el primer tercio del siglo XX y muchas de las que han aparecido en años recientes, generadoras de divisiones y rencores sociales, ímpetus vindicativos, excesos nacionalistas, dilemas que

oponen el orden y la seguridad que la sociedad anhela al imperio de la democracia y los derechos humanos, inculcados del desorden y la inseguridad que abruma a muchas sociedades. En este tiempo, el discurso reivindicador y ultranacionalista de los autoritarios se abastece también con los problemas generados por el torrente migratorio que ha aparecido –aunque nunca estuvo ausente– en Europa y en América.

Quienes se interesan en el examen del Estado de Derecho y de la democracia como sistema de vida –examen y vigencia efectiva– ponen la mirada en los instrumentos orgánicos que dan consistencia y operatividad al Estado y a la democracia. La historia de esos instrumentos se asocia a las garantías para los derechos humanos y a la buena marcha del Estado en su guarda de la democracia y de la gestión pública. Por supuesto, puede haber y ha habido desaciertos en el camino, pero esto no descalifica, de entrada, la presencia y la operación de aquéllas.

El rescate de la libertad pasó por la distribución en el ejercicio del poder popular, encomendado a órganos

distintos y razonablemente distantes los unos de los otros, cifrados en una arquitectura constitucional de frenos y contrapesos. La Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano reconoció que la separación de poderes constituía una garantía –asociada a otras– para la protección de los derechos fundamentales. El mismo reconocimiento floreció en el constitucionalismo posterior y se halla en el mexicano a partir del movimiento insurgente en el inicio del siglo XIX.

Esta división –o separación, o distribución– de poderes lleva a considerar el estatuto y el funcionamiento del Poder Judicial. Alguna vez se miró al juzgador como boca que pronuncia las palabras de la ley y se consideró que en los tribunales se depositaba el “poder menos poderoso y peligroso”, aunque tenían en su acervo de atribuciones la extraordinaria potestad de controlar a los otros poderes y evitar su desbordamiento con quebranto de la ley y en agravio del ciudadano.

La figura del juzgador ha tenido un notable crecimiento en las últimas décadas, pero también ha

experimentado y sigue padeciendo un frecuente asedio desde otros baluartes del poder, que también lo son del imperio y la ambición. Me refiero a baluartes del poder formal, pero igualmente, y no menos, de los poderes informales que han proliferado, desde diversas fuentes, y que hoy disputan al Estado autoridad y dominación.

Cercar o poner sitio al Poder Judicial –o más ampliamente, al Poder Jurisdiccional– es una forma de mermar derechos y libertades individuales, puesto que la jurisdicción es garante de éstos. No quiero decir, claro está, que la jurisdicción debe hallarse a merced del arbitrio o el capricho de quienes la ejercen, sustraída a deberes precisos e invariables en el marco del Estado de Derecho y la democracia. No es plausible ninguno de estos extremos; ambos afectan al Estado y menguan su pretensión democrática.

El parlamento es otro órgano esencial de la legitimidad democrática y del Estado de Derecho, en el sentido que hemos reconocido a este concepto. Ya me referí a la democracia representativa, que debe

mantenerse en pie, incluso frente a las tentaciones de soslayarla a través del diálogo directo –y regularmente mediatizado– entre el caudillo y el pueblo. El parlamento asumió su misión representativa, a título de receptor de la voluntad popular, en el curso de procesos históricos de gran importancia. Recordemos la “revolución gloriosa” de Gran Bretaña, primero, y el rescate de la función legislativa en la lucha frontal contra el absolutismo, que ocurrió –en las ideas y en las prácticas– a lo largo del siglo XVIII.

Ahora bien, el propio parlamento debe acreditar su legitimidad y su militancia en favor del Estado de Derecho y de la democracia, y ser analizado y valorado, como el Estado mismo y todos sus entes y agentes, en el espacio en que efectivamente se constituye y desenvuelve: aquí y ahora. Se requiere legitimidad de origen, a través del proceso electoral, y de desempeño, ponderado en la excelencia de la gestión y en el reflejo y el respeto al universo de los ciudadanos, sin que la fuerza numérica dominante constituya un “monopolio” de la virtud y la verdad.

Además de servir a un concepto, el parlamento de “carne y hueso” –como los individuos que lo integran y todos los agentes del Estado– tiene un tiempo y un espacio; por lo que a nosotros respecta, el tiempo y el espacio de aquí y de ahora: en México, en esta época. En este marco deberemos analizar el quehacer del Poder Legislativo, con enorme trascendencia para los temas que hemos abordado. Ese Poder se ha desempeñado con especial diligencia en los últimos lustros –“legislador motorizado”, dice Zagrebelsky, aludiendo al fenómeno general de los congresos obstinados en una caudalosa emisión de leyes y adopción de reformas–, multiplicando enmiendas constitucionales y ordenamientos secundarios. La experiencia de “parlamento abierto”, si es genuina y tiene buena raíz, puede aliviar los riesgos que entraña un quehacer legislativo “ensimismado”.

En años recientes ha cobrado presencia otra formación del poder, extraída de los poderes formales tradicionales, especialmente el Ejecutivo. El Estado, en el que actuaron tres poderes más o menos identificados

y deslindados, se ha diversificado, si se permite la expresión. En esta arquitectura estatal han aparecido los órganos constitucionales autónomos, fruto de la crítica y el desencanto con respecto a la gestión del Poder Ejecutivo en determinados ámbitos y a la necesidad de actuar en ellos con eficacia y competencia específica.

La aparición de estos órganos sirve al propósito de desplazar de algunos ámbitos públicos los criterios políticos –en el mal sentido de la palabra– que campearon en ellos, los intereses personales o de grupo que se beneficiaron o se podrían beneficiar en el manejo de las actividades encargadas a los nuevos órganos –a menudo, intereses tribales, económicos, clientelares–, y las gestiones erróneas o incompetentes que podrían descarrilar o que efectivamente alteraron la buena gestión de la riqueza pública.

Así las cosas, la presencia de estos entes –bien conocidos en el paisaje mexicano: elecciones, recursos naturales, educación, finanzas, estadística, acceso a la información, por ejemplo– han pasado a ser

personajes del Estado de Derecho y garantes de los intereses democráticos en los ámbitos confiados a su gestión, por mandato constitucional. No digo que esta presencia sea perfecta y mucho menos que deba permanecer al margen de valoraciones y revisiones. Lo que sugiero es la conveniencia de entender el desempeño de tales órganos en el marco del Estado de Derecho y la vigilancia democrática, sin deslizarnos en retrocesos o reivindicaciones autoritarias.

No es posible ignorar en esta sencilla reflexión sobre el Estado de Derecho y su inexorable conexión con el rumbo de la democracia, la existencia y acción de otros factores de la vida colectiva. En este espacio figuran, por ejemplo, los partidos políticos, que transitan –dondequiera y aquí mismo– en condiciones y tormentosas, que ponen en riesgo la democracia caracterizada por la presencia de estas agrupaciones ciudadanas.

Es notoria la crisis de los partidos, sea que los abata el rechazo popular, obligándolos a difíciles reconstrucciones o reformas –que deben tener en

cuenta la identidad del partido y la oferta que éste hace al ciudadano—, sea que se vean remplazados por formaciones que asumen el título de partidos y tienen la naturaleza de corrientes populares abanderadas, con apreciable legitimidad, por la ira social y la expectativa de cambios. Estas novedades deben ser examinadas igualmente bajo la luz del (verdadero) Estado de Derecho y el desarrollo de la (auténtica) democracia.

También hay que considerar la actuación de los medios de comunicación social, a los que actualmente se agregan, con vigor extraordinario, las redes sociales liberadas de control y orientación formales, aunque aprovechadas por actores diversos. El periodismo libre, constantemente asediado y acosado, cumple una función de primer orden en una sociedad democrática. La normativa y la jurisprudencia internacionales han destacado esa función como factor y garante de la democracia y han denunciado interferencias y persecuciones, que van desde el discurso político hasta la acción directa contra los periodistas. Éstos pasaron

a integrar un grupo “vulnerable” desde le perspectiva de los derechos humanos; “profesión de riesgo”.

Las arremetidas del autoritarismo contra la prensa libre han arreciado en muchos países, cuyos dirigentes combaten las aseveraciones de la prensa –que pudieran ser erróneas, no se desconoce– con descalificaciones e invectivas que movilizan a la opinión pública y restan espacio al derecho a la expresión. Como se sabe, éste tiene dos vertientes, que deben ser cuidadosamente preservadas: individual, correspondiente al derecho del individuo a expresar opiniones, y social, relativa al derecho de los integrantes de la sociedad a recibir información, punto que destaca sobre todo cuando se trata de información sobre asuntos de interés público en poder del Estado.

Finalmente, diré que en el ámbito al que se refieren mis actuales reflexiones cuenta –y mucho– lo que solemos invocar con una expresión comprensiva de múltiples y muy diversos actores de la vida colectiva: la sociedad civil. Ésta, que asumió el papel que anteriormente ocupó

el pueblo –antiguo residente del discurso y de la norma–, tiene hoy una función descollante.

Son muy diversas las ideas y los propósitos que animan a las agrupaciones de la sociedad civil. En su objeto institucional aparecen objetivos de distintos caracteres: desde el cuidado de la naturaleza y la protección de la infancia hasta la seguridad pública y la reforma de la justicia. Pero no sólo abundan las finalidades institucionales en estas agrupaciones; también hay notable diversidad de orientaciones políticas, implícitas o explícitas.

De ahí la necesidad de apreciar la actividad y atender las promociones de la heterogénea sociedad civil con suficiente conocimiento de la orientación y los propósitos que existen bajo la misma bandera. Obviamente, el conocimiento no es condición para impedir o bloquear la marcha de esos organismos. Por supuesto, todos llevan en su plan de vuelo la defensa del Estado de Derecho y de los valores y principios de la democracia, aunque sean diversas las interpretaciones que tengan sobre la forma y la naturaleza de estos objetivos.

## Entorno mundial

*Francisco Suárez Dávila*

México se encuentra en una encrucijada de su historia, por razones internas. Pero también el entorno internacional es fundamental. No vivimos en una “época de cambio”, sino en un "cambio de época". No se entiende qué pasa en México si no entendemos que forma parte de un fenómeno mundial. Los movimientos de resentimiento, rencor anti-sistémico contra gobiernos, partidos políticos, élites, han sido provocados por crisis económicas, desempleo generalizado atizado por el miedo al cambio tecnológico, por una crisis moral permeada por la "corrupción" y por la inseguridad. Ejemplos hay muchos: el Brexit, los

chalecos amarillos en Francia, la elección de Trump y las tensiones creadas por fuertes movimientos migratorios. La consecuencia ha sido el surgimiento de movimientos populistas, autoritarios, antidemocráticos. Además, estamos en el fin del orden internacional de la postguerra, creado por Estados Unidos, que ya no es la solución, sino parte del problema, ya que actualmente este país tiene una política de proteccionismo y descrédito de organismos internacionales como la OTAN y la OMC.

Debemos entender que la situación actual deriva de una tendencia histórica de largo plazo que puede explicarse a grandes rasgos como sigue:

1° A finales del siglo XIX, con la industrialización, se dio un auge del capital y del liberalismo, que condujo a una "Bella Época" de prosperidad para algunos, pero de enorme desigualdad para la mayoría, lo que provocó una reacción de movimientos populares, hasta la Primera Guerra (1870-1917).

2° Luego vino la Gran Depresión de 1929, en los años 30, que originó movimientos populistas,

fascistas, totalitarios y socialistas, el *New Deal* de Roosevelt y la Segunda Guerra Mundial (1930-1945).

3° Surge el auge de la postguerra y del multilateralismo, la creación de la Unión Europea, un periodo de auge de países en desarrollo, el predominio de las ideas de Keynes y la creación del “Estado de Bienestar”. Luego se presentaron las crisis de los 70 que estuvieron vinculadas al petróleo, el dólar y el estancamiento con inflación (1946-1970).

4° Posteriormente, domina el neoliberalismo (1970-2008), impulsado por los gobiernos de Thatcher y Reagan, el monetarismo de Friedman, hasta que sus excesos en el sistema financiero provocaron una nueva crisis, la Gran Recesión (2008-2009). Ello marca el comienzo del fin de la era neoliberal, cuya definición ha sido proclamada por dos premios nobel, Krugman y Stiglitz, y nuestro Presidente.

5° En México, a partir de 2018, como diría Gramsci, “El viejo mundo muere, el nuevo mundo tarda en aparecer y en este claroscuro surgen los monstruos”. Estamos inmersos en un largo ciclo de

estancamiento con crisis sociales y políticas. Hasta ahora no se ve una salida clara ni un nuevo modelo en este año de 2019.

## **Retos internacionales para México**

### **I. La migración como reto de seguridad nacional.**

Este fenómeno significa un serio desquiciamiento mundial: en Europa el Brexit, la caída de Merkel y del Partido Socialista dominante en Suecia (por primera vez desde 1917) y en América la elección de Trump, han incidido en este fenómeno.

La migración es un serio problema para nuestro país, no sólo en la relación con Trump en Estados Unidos, sino internamente, ya que ahora no somos sólo un país de tránsito, sino que nos hemos convertido en un país de destino. Ya no expulsamos a la gente que llega a nuestro territorio, ésta se queda.

También hay un problema con la migración anti-gua. En Estados Unidos hay 10 millones de nuevos

migrantes; medio millón de migrantes sin papeles y 20 millones de mexicanos que llegaron a ese país tiempo atrás; contra ellos se da la violencia, propagada por Trump, que se puede considerar que es de carácter étnico. Este panorama empeora por el tema de la compleja campaña electoral de Trump, que aborda el tema de los migrantes como de Seguridad Nacional.

México enfrenta serios riesgos por el posible cierre de la frontera, situación sobre la cual se ganó tiempo como resultado de las recientes negociaciones con el país vecino. Sin embargo, si en un año no resolvemos el problema de la migración y también del narcotráfico, aparte de enfrentar el riesgo mencionado del cierre de la frontera, también nos vemos expuestos a la amenaza de que Estados Unidos imponga un arancel del 25% sobre ciertas importaciones.

Ante este escenario, la migración también está resultando ahora un tema de Seguridad Nacional interna para México, que trasciende la relación bilateral con Estados Unidos. Los flujos muy grandes significan presión en la frontera sur, que es muy

porosa y tiene multitud de entradas. Estos flujos en un país que no crece, generan presiones de desempleo y eventualmente de sentimiento anti-emigrantes. Se puede poner una barrera en el Istmo de Tehuantepec, con el pretexto de tener una frontera segura, pero ello tiene problemas. Siempre hay el dilema entre tolerancia humanitaria o establecimiento de controles que pueden ser vistos como represión.

Otro efecto muy relevante, del cual sólo haré una breve mención en esta oportunidad, es la enorme acumulación de personas en la frontera norte, constituidas principalmente por los migrantes, en esencia centroamericanos, que han logrado cruzar territorio mexicano, así como por quienes han sido deportados de Estados Unidos a nuestro país.

**II. Paso formal del TLCAN al T-MEC.** Puede haber una postergación de la ratificación del T-MEC. El libre comercio es también tema de campaña para Trump y los demócratas no son "pro-fiebre del libre comercio" y quieren que se incluyan fuertes restricciones laborales. La aprobación del tratado puede

retrasarse hasta después de la elección y aunque sería benéfico si continúa el TLCAN, Trump puede hacer un "berrinche" y salirse del tratado, lo que nos generaría un serio problema para el comercio.

**III. La desaceleración y recesión mundial.** Toda la economía mundial se está desacelerando y ello también afecta al comercio; hay riesgo de recesión. Europa tiene los mayores problemas de desaceleración, en naciones como Alemania y el Reino Unido por el desquiciamiento que generó el Brexit. También hay desaceleración en China por el riesgo de la guerra comercial con Estados Unidos. La economía de los Estados Unidos también se está desacelerando, aunque el efecto positivo de la baja de impuestos ha servido, en parte, como amortiguador a una mayor problemática.

De igual forma en Estados Unidos, se ha dado un periodo demasiado largo de baja en la Bolsa de Valores (2009-2019). La baja de tasas de interés ha provocado otra burbuja de bienes raíces. Ayuda que la FED ya ofreció que no subirá tasas en 2019, lo cual reduce

presiones sobre México y los países emergentes, cuyo costo de deuda aumentaría de manera significativa.

### **En dónde se encuentra México en 2018-2019. Sus riesgos y oportunidades**

No hay duda, nuestro país requería un cambio, ya no podíamos estar con más de lo mismo, ya no podíamos continuar con la política neoliberal. Tuvimos un estancamiento económico caracterizado por 2% de crecimiento en 30 años: pobreza de la mitad de la población –50 millones–; gran desigualdad entre las personas (10%, detenta el 60% del ingreso); existencia de una gran brecha en el México del norte y el muy rezagado sur-sureste. Desde luego, el tema de la corrupción y la impunidad, la violencia y la falta de Estado de Derecho, que seguramente será comentado por Sergio García Ramírez, también ha producido efectos nocivos.

En los primeros 100 días de gobierno de esta administración, hemos podido observar en lo económico algunos efectos positivos: se ha preservado la estabilidad con un tipo de cambio de alrededor de \$19.00 y hemos tenido una inflación menor del 4%. Esto ha sido motivado por la ortodoxia fiscal, con equilibrio en las finanzas públicas, así como poco endeudamiento. Se privilegió la estabilidad con la autonomía del Banco de México, se favoreció la apertura comercial con el apoyo al T-MEC y se aprobaron nuevas reglas laborales. La tesis de fijar comisiones por la libre competencia, ha provocado entusiasmo en los banqueros. Conservando una tesis neoliberal, se ha planteado la fusión de NAFIN y BANCOMEXT, que le quitará al Estado un instrumento poderoso, pero que tiene muy contentos a los mercados; por eso el peso, inclusive, se aprecia.

En contraposición, la política económica tiene los siguientes riesgos:

- Desaceleración económica. En el primer semestre del año enfrentamos el riesgo de una posible

recesión. Se estima que para este trimestre el crecimiento será del 1 %, siendo el más bajo que se ha presentado al inicio de cualquier gobierno; peor aún, un pronóstico para todo el año 2019 es que no se crezca más allá de ese 1 % del PIB, no el 4% que se planteó como objetivo. Además, se avizora otro ajuste fiscal y la continuación del tránsito de la austeridad republicana a la "pobreza franciscana". Esto significa acentuar la fuga de talentos por el tope de sueldos, así como despidos y cierre de programas gubernamentales, con la consecuente parálisis administrativa

Otro factor negativo es la descentralización de secretarías de Estado, la cual es absurda y costosa. Así, se puede afirmar que las decisiones en este sentido son inadecuadas para llegar al 4% de crecimiento, no obstante que esta cifra es fundamental.

- México gasta mal y poco, no tenemos ingresos fiscales suficientes y la banca no presta al sector productivo. Así, no podemos crecer.

Hemos gastado mal: tenemos niveles en inversión pública a la baja, con menos del 3%, que son los

más reducidos desde que se tiene registro. De igual forma ha sido muy baja la inversión en infraestructura. Estas situaciones no acarrearán inversión privada, la cual también es indispensable para crecer.

El federalismo fiscal es más bien un feudalismo fiscal por el despilfarro y la corrupción de los gobernadores, lo cual se podría decir que ha afectado estimativamente 50% del presupuesto.

Los municipios tienen de las más bajas recaudaciones en impuestos; por ejemplo en el predial sólo recaudan 0.2%. En general hay una falta de espacio fiscal; nuestra recaudación es muy baja: 13% del PIB y aunque se hizo un esfuerzo en el gobierno anterior por mejorar en este caso, sólo se logró subir a tres puntos. Cabe citar que el nivel de recaudación es uno de los más bajos de la OCDE en términos de países en desarrollo y el más bajo de América Latina.

- El sistema financiero otorga poco crédito. El crédito total del sistema bancario es del 21 % del PIB, contra 60% o más en países emergentes comparables (Brasil, Chile). El margen de intermediación

financiera entre tasas activas y pasivas es leonino: 8 puntos contra 1.5 en España y Chile. Además, se aplican altas comisiones que en algunos casos afectan a los grupos de más bajos ingresos.

Hay baja penetración en lo que se llama bancarización: una quinta parte de municipios y el 50% de la población carece de servicios bancarios. Esto se explica en parte porque no hay capacidad de ahorro y en cambio la banca sí genera grandes utilidades. En el caso de la banca española, las utilidades que se producen en México son las mayores de su grupo a nivel mundial.

Otros factores negativos son que se privilegia el crédito al consumo y no a la producción; que está muy concentrado el sistema bancario en cinco instituciones y que 80% del crédito a las grandes empresas se encuentra dominado por extranjeros. La Banca de Desarrollo es más bien la del "subdesarrollo": NAFIN, BANOBRAS, BANCOMEXT, Financiera Rural dan poco crédito, 4% del PIB, siendo que en otros países se da mucho más, como es el caso de

Brasil que otorga el 25%; esto es un problema porque debe ser la principal fuente de crédito de largo plazo a tasas bajas.

- El gran riesgo económico nacional es PEMEX, que tiene una deuda de US\$100 mil millones y carece de un plan de negocios convincente. Las inversiones de este organismo están mal orientadas. La construcción de la nueva refinería de Dos Bocas es absurda, costosa y no viable. En cambio, no invierten en producción y exploración. Esto sumado a la baja del grado de inversión por parte de las calificadoras, crea un gran problema nacional. Si se tuviera que vender toda la posición en valores de los fondos de inversión de PEMEX, dadas las disposiciones legales actuales, se contaminaría toda la situación financiera del país.

- La genialidad política no va de la mano con la subyacente capacidad administrativa. Desde mi punto de vista el gabinete es incompetente en varias áreas clave como: energía, Pemex, comunicaciones, trabajo y otras.

## Oportunidades

Andrés Manuel López Obrador es un político excepcionalmente astuto e inteligente. Llega al poder con una legitimidad popular histórica del 53%; con altos y crecientes grados de aceptación, ahora mayores del 80%. No sufre la parálisis de un gobierno dividido; tiene mayoría en las Cámaras; en suma, tiene un gobierno fuerte, lo que le da capacidad para gobernar. A través de las "mañaneras" define la agenda diaria y semanal. Tiene un inteligente diseño político estratégico, busca transformar un movimiento social en partido político y, a través de su política social asistencial, va ampliando sus bases, va ganando el control del poder, debilitando los contrapesos (medios, factores de poder). La oposición está destruida. Ha provocado una gran polarización.

Es indudable que hay una gran oportunidad de transformación, pero se requiere un sensato plan de ruta y de rumbo. Ojalá que en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo se tenga claro que se debe

sustentar la estrategia en dos pilares: crecimiento y bienestar social, los cuales mutuamente se refuerzan. "Crecer para distribuir ... distribuir para crecer" (frase de la CEPAL).

El grupo "Nuevo Curso de Desarrollo" de la UNAM, del cual formo parte, ha planteado una síntesis de las oportunidades básicas que tiene la política económica y social en México.

1° Acelerar el Crecimiento al 4% anual. Ello requiere duplicar la inversión pública de 3 a 6% del PIB, con proyectos bien evaluados, no con malos como Dos Bocas, Santa Lucia o la equivocada cancelación del Aeropuerto de Texcoco. Aumentar el total de la inversión del 21 al 25%, incluyendo la privada.

2° Realizar una reforma fiscal integral, para disponer de recursos para inversión y reformas sociales. Ningún gobierno progresista en sus inicios ha descartado que debe introducir cambios en el Impuesto sobre la Renta a personas físicas, haciéndolo más progresivo. En México, uno de los países más desiguales del mundo, esto no se está planteando.

3° Crear un sólido Estado de bienestar social. Este no se debe basar en un "recetario asistencial" múltiple. El programa de jóvenes es necesario, debe definirse y operarse bien; sin embargo, hay 6,000 programas de apoyo a la pobreza de muy poca eficacia. Estos programas deben revisarse, cancelarse o consolidarse.

Los verdaderos pilares en un Estado de bienestar social son:

- Sistema de Salud Universal, que implica integrar y homogeneizar los sistemas públicos existentes (IMSS, ISSSTE y Seguro Popular).
- Sólido Sistema de Pensiones. Debe haber una reforma integral sobre este tema. Actualmente se destina el total de los recursos del IVA a cubrir las pensiones de los jubilados, lo que genera el riesgo de no tener recursos para pagarlas en un futuro.
- Seguro de desempleo acotado. Avanzar hacia garantizar un ingreso básico para los más pobres (alrededor de 6 millones de familias), que ante la eventualidad del desempleo pueden llegar a una situación de desesperación.

- Reforma educativa y tecnológica para llegar a la cuarta revolución industrial. Eso implica fortalecer universidades públicas, no debilitarlas; crear escuelas con maestros y de calidad y no para ofrecer una “opción” sin futuro; fortalecer los institutos tecnológicos; tener una educación básica de calidad y fortalecer al Conacyt, ya que actualmente se destina 0.4% del PIB al desarrollo tecnológico y esta cifra debe ser por lo menos 10 veces mayor.

- Impulso de políticas públicas que promuevan desarrollo, equilibrio y bienestar. Estas deben abarcar políticas sectoriales y de desarrollo regional; políticas industriales y tecnológicas modernas, que nos saquen de ser una gran "maquiladora"; políticas para la "reindustrialización" con mayor valor agregado nacional, con cadenas productivas hacia "afuera" y hacia "adentro".

También debemos reforzar el campo, ya que tenemos una economía agrícola muy moderna, la exportadora, y otra muy rezagada, la que satisface al mercado interno; no es suficiente el "sistema alimentario nacional" con precios de garantía. Está política

debe ser integral de tal forma que abarque el crédito, el almacenaje, los fertilizantes y la asistencia técnica.

También se debe revisar la política ambiental que ha sido olvidada. Sin perder de vista que los recursos naturales son una gran fuente de riqueza, hay que cuidar la biodiversidad, las aguas, los bosques, las energías renovables y es necesaria la regeneración urbana.

Las políticas también deben orientarse a fortalecer a PEMEX. La política energética debe ser motor del desarrollo, por lo que en la mayor empresa pública productiva del país se debe invertir en producción y exploración y reducir la ordeña fiscal de que ha sido objeto. También se deben establecer mecanismos para reducir los riesgos que se están enfrentando por su alto nivel endeudamiento y debe integrarse a la política de desarrollo industrial.

- Reforma al sistema financiero, que debe incluir banca de desarrollo, banca privada, Afores. Se debe crear un semillero de cuadros técnicos capaces de generar propuestas para que la banca apoye la economía. En la definición de las disposiciones que regulan el

funcionamiento de la banca en nuestro país en años recientes, se ha olvidado profundizar en cómo la banca privada puede contribuir a este último fin; la experiencia es que este sector sirve a las utilidades y los intereses de sus matrices, que son mayormente extranjeras. Es indispensable que existan políticas generales que ayuden a que la banca privada sirva a los intereses del desarrollo nacional y la producción y es precisamente a ello a lo que se debe abocar el nuevo consejo para impulsar el desarrollo y la inversión que se ha creado.

Por otro lado, las Afores son una enorme veta de ahorro de largo plazo, cuyos recursos pueden fortalecer la inversión en infraestructura, siendo un mecanismo que tuvo éxito en Singapur.

## **Conclusiones**

La Cuarta Transformación ofrece una importante oportunidad para hacer frente a los grandes retos del país. Es increíble, que casi por donde quiera que se analice, en

México ha habido enormes vacíos históricos, problemas acumulados, errores y desviaciones como estancamiento económico, desigualdad, corrupción, inseguridad, desastre en PEMEX, y aunque ha habido algunas áreas de avance en lo político y lo económico, éstas han resultado ser claramente insuficientes.

Se necesitan conciliar objetivos ambiciosos con los medios idóneos para realizarlos, lo que conlleva a evitar ocurrencias políticas mal concebidas. Sí se puede crecer al 4%, pero se requiere de inversiones públicas y privadas factibles y bien evaluadas. Necesitamos recursos fiscales, lo que hace urgente una verdadera reforma en este ámbito, que posibilite impulsar una política social de gran alcance, que sustituya el apoyo asistencial.

Tiene que diseñarse una política industrial, agrícola, energética, ambiental, pero apoyada por los recursos de la banca, que sirva para esto y no para privilegiar el consumo con tasas leoninas.

La educación es una de nuestras causas del mayor atraso; es casi criminal sufrir el "chantaje" de que ha

sido objeto frente a los retos de la cuarta revolución industrial.

Es prioritario atacar en serio el tema de la migración y la relación con Estados Unidos con inteligencia, no enterrando la cabeza del avestruz en la tierra.

Si avanzamos, México puede ser la séptima economía del mundo, poniendo a salvo nuestra soberanía e independencia. Esto lo podemos hacer sólo si construimos un país más próspero, más incluyente, más unido, sustentado en la democracia y el desarrollo.



## Temas fiscales internacionales

*Rodrigo Adam Dajer*

Es importante, para dimensionar los riesgos y oportunidades de México en un mundo en transformación, abordar la materia fiscal en el contexto internacional; qué es lo que está pasando, cómo ha afectado y seguirá afectando a México y de qué manera impacta en el contexto de las leyes impositivas.

Cabe hacer mención, que desde hace algunos años la prensa comenzó a denunciar que las grandes corporaciones internacionales no estaban pagando impuestos; hablo por ejemplo de Apple o Amazon. Estas empresas optaron por aprovechar de alguna manera regímenes fiscales, en países donde tenían ciertas ventajas que les

permitían no pagar o pagar con descuento importante los impuestos que debían estar enterando por las utilidades que generaban. Este problema preocupante llegó al grupo del G20, del cual México forma parte, y los presidentes y primeros ministros de los países que lo conforman implementaron o propusieron las pautas para hacer un plan que evitara que este tipo de situación continuara existiendo.

## **Plan BEPS**

Fue así como surge el Plan BEPS cuyas siglas en inglés significan *Base Erosion and Profit Shifting*. Está dirigido a utilizar algunos medios para combatir la evasión fiscal internacional, es decir, evitar que se erosionen las bases fiscales de los países y que las utilidades se desvíen a lugares en donde se propicie esta situación. En el marco del plan, la OCDE, que como ya mencioné, está liderado el proceso para su implementación, hizo algunas

recomendaciones de las cuales voy a presentar las que, desde mi punto de vista, son las principales.

**Acción 5:** Establece que los países que participan o que son parte de la OCDE, y más específicamente los del G20, están obligados a evitar prácticas fiscales desleales. Este principio no sería aplicable únicamente a los países considerados como paraísos fiscales, sino que también abarcaría a aquéllos que, al otorgar ciertos beneficios para las empresas, podrían estar contribuyendo a que no se pagaran impuestos de manera justa.

Varios países europeos y americanos tienen regímenes especiales para ciertos tipos de empresas u operaciones; la OCDE ha analizado 243 regímenes fiscales preferenciales que han permitido que algunas empresas no paguen los impuestos que les corresponderían si estuvieran en sus países de origen.

Con la recomendación que nos ocupa, las autoridades de cada país se comprometen a no realizar acciones bajo la mesa, es decir, que cuando otorguen algún beneficio fiscal para que alguna empresa se

establezca en su país con el fin de generar empleos y mover la economía, deben compartir esta información de manera transparente.

### **Reporte de la Secretaría General OCDE a los Líderes (1/3)**

#### **a) Actividades y Logros (Estándares mínimos)**

##### **Acción 5** Combatir Practicas fiscales indebidas

- 243 regímenes fiscales preferenciales revisados y más de 134 han sido modificados o abolidos
- Requiere que las Administraciones fiscales tengan transparencia respecto a los acuerdos hechos con los contribuyentes

##### **Acción 6** Impedir utilización abusiva de convenios fiscales

- Elementos de la regla Principal Purpose Test (PPT)
  - Puntos a considerar antes y después del PPT: substancia y razón de negocios
  - Certidumbre tributaria en la aplicación de la regla PPT
  - Discusión se ha basado en la experiencia de otros países

**Acción 6:** Habla de la regla que le llaman el Principal Purpose Test (PPT), que significa no hacer aquello a lo que los americanos llaman The Treaty Shopping, es decir, que una empresa de un país se beneficie indirectamente por los acuerdos comerciales pactados por dos países distintos al suyo. La firma de tratados busca evitar la doble tributación fiscal y hay empresas que no pertenecen a los países firmantes que buscan este beneficio de manera indirecta.

Aquí, resulta relevante el tema de beneficiario efectivo, que identifica a favor de quién se aprovechan los recursos generados. Pudiera ser muy sencillo que una empresa trate de abusar de un tratado comercial, cuyas condiciones serían aplicables exclusivamente a las empresas de los países firmantes, ya que se tienen reglas claras para que existan condiciones de reciprocidad para evitar doble tributación y eliminar obstáculos al movimiento transfronterizo de bienes y servicios, así como de capital, tecnología y personas. Así, en el tema impositivo, una empresa residente en algún país podría estarse beneficiando de algún trato fiscal preferencial cuando probablemente no era el acuerdo que los países hubieran formalizado.

### **Reporte de la Secretaría General OCDE a los Líderes (2/3)**

#### **a) Actividades y Logros (Estándares mínimos)**

##### **Acción 13** Reexaminar documentación PT (Country by Country report)

- Reto para las Autoridades: asegurar que la tributación está alineada con la creación de valor
- Junio 2018 - 95 jurisdicciones intercambiaron Country by Country report exitosamente

**Acción 13:** Está relacionada con los precios de transferencia, área que en México ya tiene varios años de desarrollo. Los precios de transferencia obligan a hacer operaciones a valor de mercado y se considera indebido falsear información de dicho valor, a la baja o al alta, con fines de pagar menos impuestos, incluso cuando ello llegue a hacerse entre partes relacionadas, es decir empresas de un mismo grupo. Con esta acción se busca que la tributación de las utilidades esté alineada con la creación de valor.

### **Reporte de la Secretaría General OCDE a los Líderes (3/3)**

#### **b) Transparencia Fiscal**

- Intercambio de información
  - Gracias a la mejora en la cooperación internacional, contribuyentes han revelado activos e ingresos anteriormente ocultos
  - Junio 2018 – 93,000 millones de euros (impuestos, intereses y multas)
- AEOIA (intercambio automático)
  - Progreso notable, hoy 83 jurisdicciones han comenzado intercambios
  - 15 necesitan mejorar
- EOIR (intercambio a requerimiento)
  - 6 jurisdicciones necesitan mejorar
  - El número de EOIR realizadas a jurisdicciones ha aumentado

Para aplicar esta recomendación, se emite un informe denominado de “País por país” con información estandarizada en este tema.

¿Qué es lo que se busca con las acciones del BEPS? Indudablemente uno de los objetivos fundamentales que se persigue con el BEPS, es promover la transparencia fiscal a nivel mundial. El mundo financiero al estar conectado, deja rastro de sus decisiones y movimientos y esta información se tiene que intercambiar entre todos los países, lo cual está sucediendo en la realidad, salvo en contados casos de excepción. Hoy se puede afirmar que hay un intercambio real, efectivo y constante de información, incluida la tributaria.

La situación descrita es relativamente nueva, ya que antes era muy sencillo tener una empresa en un paraíso fiscal, que podía estar en Suiza o las Bahamas, en Bermudas o en cualquier isla del Caribe y, se tenía la confianza de que el fisco del país difícilmente podría conocer del asunto.

## Otros acuerdos

El contar con información fidedigna y al día está cerrando cada vez más el círculo para que una empresa no pueda realizar prácticas para evadir impuestos. Para ello se han suscrito acuerdos, lo que ha hecho que cambie de alguna manera todo el entorno fiscal, desde lo aplicable a personas físicas hasta lo relativo a personas morales.

### **FATCA**

En resumen, el acuerdo establece que los EE.UU. debe obtener y proporcionar la siguiente información:

- Nombre
  - Dirección
  - RFC
  - Número de cuenta o equivalente
  - Nombre y número de identificación de la institución financiera informante
  - Interés bruto pagado
  - Importe bruto de los dividendos pagados o acreditados en los EE.UU.
  - Importe bruto de otros ingresos en los EE.UU.
- Se deberá informar cuenta directa con más de \$10 USD de intereses

Uno de los acuerdos suscritos por nuestro país es el FATCA, ley emitida inicialmente de manera unilateral por Estados Unidos durante la administración del expresidente Obama. El país del norte quiso tener información de todas las cuentas que tenían los americanos en el extranjero, porque no se le estaban pagando impuestos por las inversiones de sus contribuyentes en otros países. De origen, esta ley norteamericana no tuvo mucho éxito ya que los bancos extranjeros no tenían en la práctica la obligación de cumplirla. Eso derivó en que los americanos promovieran la firma de acuerdos con las administraciones fiscales de los países en los que tuvieran interés, con la reciprocidad de compartir la misma información sobre las cuentas aperturadas en su propio país.

Lo anterior ya está funcionando, aunque como anécdota México recibió al principio información bastante desordenada y en un formato que impedía su procesamiento; hoy por hoy ya hay un intercambio real de información. Y ¿qué es lo que se comparte?, el fisco americano está revelando al SAT los datos de

todas las cuentas con ingresos por intereses en Estados Unidos, mayores a 10 dólares, que tienen los mexicanos en los Estados Unidos, lo cual incluye nombre, RFC (aun siendo un dato fiscal mexicano), número de cuenta y ganancias de fuente americana. Así, el SAT ya cuenta con datos para determinar si sus contribuyentes están reportando estos ingresos en su declaración anual. Hasta ahora FATCA es aplicable a cuentas abiertas por personas físicas únicamente.

### **Common Reporting Standard (CRS)**

- Las cuentas deben ser reportadas incluso cuando no hay ingresos generados
- La información debe ser reportada del beneficiario efectivo residente en jurisdicciones reportables
- Acuerdo entre las autoridades competentes
- Las instituciones financieras participan en ciertos procedimientos de debida diligencia para identificar cuentas reportables
- Determinar las entidades que reportan

Viendo la utilidad del intercambio de esta información, la OCDE decidió realizar acciones en el mismo

sentido y lo regularon a través del Common Reporting Standard (CRS), en donde se incluye información de varios países, excepto Estados Unidos (por tener en vigor el acuerdo de FATCA), así como algunos pocos países fuera del sistema fiscal y bancario internacional. Este reporte es mucho más completo que el que se genera con motivo del FATCA, porque incluye información de las cuentas que se tienen y el nombre del beneficiario final. Esto quiere decir, una empresa puede poner una estructura, un fideicomiso, otra empresa en cualquier sitio y si los recursos pasan por el sistema financiero, los fiscos podrán allegarse de la información y, en su caso, fiscalizar lo que consideren necesario.

Cabe mencionar que hay países más atrasados en sumarse a la iniciativa de la OCDE, como es el caso de Suiza, ya que no habían querido intercambiar información; sin embargo, esta situación se resolverá a partir de septiembre del 2019 respecto de cuentas abiertas o que estuvieron en vigor o que funcionaron en 2018.

## **Economía digital**

Este es un tema importante para el proyecto BEPS. Se considera que empresas que prestan servicios por internet, no están pagando los impuestos que en realidad les corresponden, ya que su información está en la nube y funcionan con aplicaciones en medios electrónicos (como los celulares) en donde es muy difícil fiscalizar.

Con fines de tener un control en Europa ya empezaron a gravar los ingresos de este tipo de empresas. En México, se está pensando aplicar un impuesto al consumo o indirecto de algún porcentaje a todos estos servicios digitales. Sin embargo, se considera que esta solución efectivamente será un medio para poder incrementar el ingreso fiscal, pero no se logrará el objetivo de grabar en realidad las utilidades generadas por las empresas, vía todos estos sistemas digitales, por lo que estamos ante una situación en la que se requiere de legislación específica y novedosa.

## **ECONOMÍA DIGITAL**

- Acción 1 del Proyecto BEPS
- Objetivo: Consenso en 2020, reportes preliminares en 2018 y 2019
- Medidas unilaterales por parte de distintos países
- Casos recientes: España y Reino Unido
- Implementación de los acuerdos alcanzados en 2020

### **Convenios de doble tributación fiscal**

México tiene desde hace algunos años, cada vez más tratados fiscales con otros países del mundo, para evitar la doble imposición. Hoy existen 61 convenios en esta materia, se están celebrando dos más con Costa Rica y Guatemala y hay negociaciones con Vietnam, Egipto, Eslovenia, Líbano, Marruecos y Nicaragua. Esto indudablemente facilita las operaciones y las transacciones internacionales de nuestro país con otras regiones del mundo.

La OCDE también hizo una recomendación a México, derivada del reporte *Getting it Right* (prioridades estratégicas para México) donde propuso acciones concretas en materia fiscal para el futuro, cuyo objetivo es incrementar el efecto redistributivo de la riqueza. En estas recomendaciones se estableció que se tiene que hacer una reforma y controlar las transferencias de recursos. Finalmente debe haber una mejor recaudación, con la que se logre que los ricos paguen más y que los pobres reciban ciertos beneficios de esa riqueza, es decir que haya una permeabilidad social. Para ello, proponen revisar los impuestos inmobiliarios, como el predial; aplicar impuestos verdes, impuestos ecológicos por uso excesivo de agua o por contaminación del aire; revisar el impuesto por las herencias, que no ha podido ser legislado en México, aunque ha habido algunos intentos.

## Semblanzas de los autores

JUAN JOSÉ BREMER. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, comenzó su carrera política como diputado y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, posteriormente fue secretario privado del Presidente, y subsecretario de la Presidencia. En el ámbito cultural, ha sido director del Instituto Nacional de Bellas Artes, subsecretario de Cultura de la Secretaría de Educación Pública y presidente del Festival Internacional Cervantino.

Tras esto, inició su carrera diplomática, siendo embajador en Suecia, Alemania, Unión Soviética, España, Estados Unidos, Reino Unido y Cuba.

Durante sus ocho años al frente de instituciones culturales, se crearon las bases fundamentales de la política cultural mexicana actual. Uno de los principales temas en ese periodo fue el de la identidad nacional y se marcó el acento en: la descentralización de la cultura; la actualización de la red nacional de bibliotecas públicas; los homenajes nacionales a grandes artistas, y la creación de museos, instituciones y casas de cultura en el país

Es autor de libros de carácter político social y ha sido reconocido como promotor cultural y escritor de temas de política internacional.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ. Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM, con mención honorífica y *Magna cum laude*. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor en la Facultad de Derecho UNAM, Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores y a partir de este mes de abril Profesor Emérito de la UNAM.

Es autor de más de cincuenta libros y numerosos artículos de revista, de investigación, docencia y divulgación, publicados en México y en el extranjero. Cuenta también con trabajos de otras materias: política y literaria, principalmente.

Ha impartido cursos y conferencias en universidades y otras instituciones de América y Europa. Ha representado a México en diversos encuentros gubernamentales y académicos.

Pertenece a diversas corporaciones académicas y profesionales, entre ellas la Academia Mexicana de Ciencias Penales (de la que es presidente), Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia, correspondiente de la Española, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y el Seminario de Cultura Mexicana. Ha recibido un sin número de reconocimientos nacionales e internacionales.

Ha sido juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral, hoy INE. Forma parte del Consejo Directivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización y es Miembro Académico Fundador de la Academia Universitaria de Fiscalización.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Economía por la Universidad de Cambridge.

Fue embajador extraordinario y plenipotenciario de México en Canadá y embajador ante la Organización para el Comercio y Desarrollo Económicos, la OCDE, con sede en París.

En el ámbito de las finanzas públicas fue subsecretario de Hacienda y Crédito Público, director financiero de Nacional Financiera, gerente general de Asuntos Internacionales del Banco de México, vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y representante de México ante el Fondo Monetario Internacional

En sus labores docentes y de investigación se distinguen las cátedras que dictó en la UNAM, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana; y su actual participación en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) y como académico fundador de la Academia Universitaria Fiscalización del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Facultad de Contaduría y Administración.

Ha publicado diversos libros con distintos sellos editoriales. En 2009 recibió el Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo.

RODRIGO ADAM DAJER. Contador Público egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y cuenta con un diplomado en Asesoría Corporativa por la misma institución. Cursó la maestría en Alta Dirección por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de la cual tiene pendiente la titulación

Ingresó a la firma Chevez, Ruiz, Zamarripa en el 2012 y fue promovido a socio a partir de enero de 2018 en la oficina de la Ciudad de México.

Tiene amplia experiencia en diversos temas de carácter fiscal en México y en el extranjero, principalmente respecto a asesoría fiscal aplicable a personas físicas mexicanas que mantienen inversiones en México y en el extranjero, para lo cual ha participado

en la implementación de estrategias que se adecúan a las necesidades particulares de los clientes.

Ha participado en la atención a diversos procesos de auditoría efectuados por las autoridades fiscales mexicanas, así como en la resolución de diversos temas que se han planteado ante la autoridad.

Impartió la clase de Impuestos para Personas Físicas en la Universidad Iberoamericana y es miembro del Colegio de Contadores Públicos de México y del Instituto Mexicano de Contadores Públicos de México.



*Riesgos y oportunidades para México  
en un mundo de transformación*

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad  
y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México  
se terminó de imprimir en julio de 2019 en los talleres de  
Druko Internacional, S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65, local F,  
col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México.

Su impresión se realizó en papel Cultural de 75g y forros  
en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas  
Stempel Garamond y Helvetica. La edición estuvo al cuidado de la maestra  
Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del Seminario  
Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización  
Tiraje: 500 ejemplares

La serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización es una colección de consulta sobre el significado y alcance de los dos conceptos fundamentales de nuestro sistema democrático que le dan nombre, los que procuran el sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la administración adecuada de los recursos y la comprobación de su aplicación a los objetivos planteados para la administración de la nación que buscan el bienestar, desarrollo y equilibrio de su población.

En este contexto, el mundo a través de los años se ha convertido en una gran aldea global en donde México, al igual que otros países, se ve impactado por los efectos económicos, de conocimiento, culturales, políticos o medioambientales que derivan de las decisiones, formas de actuar e incluso experiencias globalizadoras, lo que hoy por hoy trasciende las respectivas fronteras. Ello obliga a realizar constantes diagnósticos que hagan posible identificar los riesgos que se enfrentan día con día y a partir de ahí definir los mecanismos para hacerlos frente de manera efectiva, de tal manera que estos riesgos se conviertan en oportunidades de crecimiento y desarrollo. En este sentido, el cuaderno que hoy se presenta con el tema de “Riesgos y oportunidades para México en un mundo en transformación”, refiere los puntos de vista de cuatro connotados profesionales, que comentan desde la perspectiva de su amplia experiencia, tópicos políticos, económicos y sociales que están incidiendo en nuestro país.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN  
<http://sug.unam.mx/>