



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**¿INSTITUCIÓN FISCAL INDEPENDIENTE?
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN
MÉXICO
(1970 – 2016)**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

RICARDO MAURICIO GALLARDO SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS

LUIS ANTONIO FONCERRADA PASCAL



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre y a mi padre.

A mi tía.

A Isaac.

A Karla, Seo y Brenda, por ayudarme a decidir, dilucidar y debatir este y tantos otros temas.

A todos los profesores que participaron activamente en mi formación profesional, pero especialmente al Dr. Foncerrada, por ser fuerte de inspiración para estudiar esta carrera y escribir este trabajo. A Lorena, por contagiarme de su espíritu, alegría y optimismo. A la Dra. Flor Brown, por involucrarme en el mundo académico. Al Dr. Carlo Panico por recordarme el valor de la precisión. Al Dr. Rogelio Huerta y al Dr. Gerardo Esquivel, por insistir en el método aristotélico aplicado a la micro y macroeconomía. Al Dr. Jonathan Heath, por sus regaños, su presencia e invaluables consejos. A Mariana, por enseñarme que las matemáticas son un amigo indispensable.

A mi Universidad, la UNAM, por abrir mis ojos y poner mis manos en un mundo de oportunidades. A USC, UTEP y Sciences Po, por impregnar su esencia en mis objetivos.

A cada partícula que se ha atravesado en mi camino, por ayudarme a descubrir quién soy y hacia dónde voy. Por demostrarme que, con inspiración, enfoque y trabajo no hay límites al crecimiento.

Gracias

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
ANTECEDENTES	3
ESTADO DEL ARTE.....	3
JUSTIFICACIÓN	5
PROBLEMATIZACIÓN	5
HIPÓTESIS	8
OBJETIVO GENERAL	8
OBJETIVOS PARTICULARES.....	8
METODOLOGÍA	9
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO E INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES	10
1.1 POLÍTICA FISCAL	10
1.2 DE LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA: DEUDA, DÉFICIT E INSTITUCIONES.....	11
1.3 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL: LIMITACIONES INFORMALES Y NORMAS FORMALES	23
1.4 INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES Y SU EXPERIENCIA INTERNACIONAL	31
CAPÍTULO II. SEMBLANZA DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO	42
2.1 LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO DE CARA AL NUEVO MILENIO.....	42
2.2 PRESUPUESTO EQUILIBRADO DE FOX, DESEQUILIBRIOS CON CALDERÓN.....	56
2.3 EL RUMBO HACIA NUESTROS DÍAS	62
CAPÍTULO III. ¿CREACIÓN DE UN CONSEJO FISCAL EN MÉXICO?	68
3.1 CONSEJOS FISCALES: CASOS SELECCIONADOS.....	68
3.2 EL DIABLO ESTÁ EN LOS DETALLES: RETOS Y PARTICULARIDADES DE LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA.....	80
3.3 ESTRUCTURA IDEAL DE UN CONSEJO FISCAL EN MÉXICO	83
CONCLUSIONES	89
ANEXO	91
REFERENCIAS	97

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, Gasto Programable y Costo Financiero: Crecimiento real y tasas de crecimiento real a precios de 2008 (2000 - 2016)	6
Tabla 2 IFI's en el mundo	31
Tabla 3: Modelos Institucionales de la OCDE para clasificar a los Consejos Fiscales	37
Tabla 4: Presupuesto y recursos humanos en Consejos Fiscales de países miembros de la OCDE	38
Tabla 5: Mandato y funciones de cada institución en Consejos Fiscales de la OCDE	38
Tabla 6. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1980-1990	45
Tabla 7. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1990 – 2000	53
Tabla 8. Ingresos Presupuestarios del Sector Público:	66
Tabla 9. Gasto Programable del Sector Público Presupuestario.	67
Tabla 10. Consejos Fiscales: Evaluación y tipo de análisis realizado	71
Tabla 11. Consejos Fiscales: Relaciones públicas y proceso presupuestario	71
Tabla 12. Consejos Fiscales: Independencia política y administrativa, personal y acceso a la información	71
Tabla 13. Consejos Fiscales: Recursos humanos	72
Tabla 14. Consejo Fiscal: Evaluación y tipo de análisis a realizar	84
Tabla 15. Consejo Fiscal: Relaciones Públicas y Proceso Presupuestario	84
Tabla 16. Consejo Fiscal: Independencia política y administrativa, personal y acceso a la información	84
Tabla 17. Consejo Fiscal: Recursos humanos	84
Tabla 18. Gasto programable del Sector Público Presupuestario por Clasificación Funcional: Tasas de crecimiento real anual, 2007 – 2016	92

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1: Consejos Fiscales en el mundo (1940 - 2017)	40
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1: Número de Consejos Fiscales en el mundo (1940 – 2017)	41
Gráfico 2. Estructura de los ingresos presupuestarios: Petroleros y no petroleros	44
Gráfico 3. Tasa general y recaudación como porcentaje del PIB	46
Gráfico 4. Inversión extranjera en México: Directa y de cartera, millones de dólares	47
Gráfico 5. Inflación interanual: Variación diciembre – diciembre	48
Gráfico 6. Tipo de cambio nominal y real: Pesos por dólar, promedio anual	49
Gráfico 7. Participación del comercio exterior en los ingresos presupuestarios del sector público	50
Gráfico 8. Proporción de los ingresos tributarios respecto a gastos totales de las Entidades Federativas	50
Gráfico 9. Gasto en obra pública respecto a gastos totales de las Entidades Federativas	51
Gráfico 10. Saldos de la deuda del Sector Público Federal: Porcentaje del PIB	52
Gráfico 11. Tasas de interés promedio anual	54
Gráfico 12. Balance primario del sector público: Porcentaje del PIB	55
Gráfico 13. Ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB: Tributarios y no tributarios IEPS, IVA e ISR	57
Gráfico 14. Volumen de producción petrolera: Miles de barriles diarios y precio promedio de la mezcla mexicana	57
Gráfico 15. Exportaciones petroleras, promedio anual: Millones de dólares	58
Gráfico 16. Composición del Gasto Programable del Sector Público: Clasificación funcional	59
Gráfico 17. Gasto público en pensiones: Porcentaje del PIB	60
Gráfico 18. Gasto programable en educación pública, salud y desarrollo social: Miles de millones de pesos de 2008	61

Gráfico 19. Gasto programable en educación y salud: Porcentaje respecto al total	61
Gráfico 20. Saldo histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público	63
Gráfico 21. Brecha del producto como porcentaje del PIB potencial: Puntos porcentuales del PIB a precios de 2013	68
Gráfico 22. Tasa de interés objetivo:	91
Gráfico 23. Tipo de cambio: Pesos por dólar	91
Gráfico 24. Gasto neto del sector público presupuestario: Porcentaje del PIB	93
Gráfico 25. Gasto de capital, inversión física y otros gastos de capital: Porcentaje del PIB	93
Gráfico 26. Gasto no programable: Costo financiero, participaciones a Entidades Federativas, ADEFAS y otros – Porcentaje del PIB	94
Gráfico 27. Costo financiero del Sector Público Presupuestario: Porcentaje del PIB	94
Gráfico 28. Gasto en Comunicación Social y Publicidad del Gobierno Federal: Millones de pesos de 2008	95
Gráfico 29. Gasto en servicios de traslado y viáticos: Millones de pesos de 2008	95
Gráfico 30. Gasto en vehículos y equipo de transporte: Millones de pesos de 2008	95
Gráfico 31. Gasto en maquinaria y otros equipos: Millones de pesos de 2008	96
Gráfico 32. Gasto en maquinaria y otros equipos: Millones de pesos de 2008	96
Gráfico 33. Ingresos presupuestarios, petroleros y no petroleros: Porcentaje del PIB	96

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

El 11 de mayo de 2017, el Secretario de Hacienda de los Estados Unidos Mexicanos declaró en un evento organizado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), que la instauración en México de un Consejo Fiscal o Institución Fiscal Independiente resultaría innecesaria, pues el país no cuenta con recursos suficientes para crear una institución de esta envergadura, de manera paralela a las instituciones que supervisan actualmente las finanzas públicas. Además, resaltó el hecho de que México es una de las economías en desarrollo con mayor grado de supervisión de las finanzas públicas en el ámbito nacional e internacional al ser miembro de múltiples organizaciones como el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

No obstante, múltiples voces en el sector privado mexicano han puesto de manifiesto que los grandes problemas que perciben en la Hacienda Pública mexicana tienen origen en la escasa credibilidad que los agentes económicos tienen en las instituciones fiscales y el creciente endeudamiento público, así como la falta de transparencia y un alto grado de informalidad en la economía que atenta contra los principios de proporcionalidad y equidad de las finanzas públicas, mermando la eficiencia en la asignación de los recursos.

ESTADO DEL ARTE

La política fiscal es un tema frecuentemente abordado en la literatura académica. En el acervo bibliográfico de la Facultad de Economía existen publicaciones que señalan la importancia de la Hacienda pública al estar estrechamente vinculada con variables de desarrollo y crecimiento económico. En este sentido, se listan a continuación aquellas que destacan por su relación con el tema que atañe a este trabajo.

Almeida (1990) en su trabajo titulado *“Mecanismos de financiamiento y política económica: El déficit fiscal de los Estados Unidos 1981 - 1988”* realiza un estudio sobre las características del financiamiento público en Estados Unidos. Este trabajo destaca por la temporalidad en la que fue escrito, previo a la crisis de 1994 en México y la estrecha relación que existe entre ambas naciones. Almeida relata la incidencia de la reducción impositiva y la expansión del déficit fiscal sobre los fundamentales macroeconómicos de Estados Unidos en los 80's, periodo durante el cual se intentó impulsar el consumo en contra del ahorro y la inversión, resultando en tasas de crecimiento aceleradas y reducción de la inflación durante la primera mitad de la década. La política fiscal expansiva provocó una fuerte apreciación del dólar, lo que a la postre repercutió en desequilibrios macroeconómicos y pérdida de competitividad comercial.

Por su parte, Calderón (1998) realiza un análisis del federalismo fiscal mexicano en su obra titulada *“El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México entre economía y política”*. En ésta, su objetivo es esclarecer las competencias de los diversos niveles de gobierno en su componente jurídico-institucional y financiero en el sistema fiscal mexicano. Su estudio se relaciona con el objetivo del presente trabajo, pues el aspecto normativo de las relaciones civiles con el estado se sujeta al federalismo fiscal y a la estructura gubernamental de las finanzas públicas. No obstante, el enfoque de Calderón es primordialmente histórico-teórico y no aborda el tema de la supervisión de las autoridades fiscales.

Espinosa (1991) en su tesis *“La política fiscal vinculada al comercio exterior: la desgravación arancelaria”* evalúa el efecto de la apertura comercial, cuando México se encontraba en la cúspide de la liberalización comercial previo a la entrada en vigor del TLCAN. Resulta apropiado mencionar el apartado comercial de la política fiscal en el caso mexicano al ser el comercio exterior uno de los principales motores de crecimiento en la actualidad. Asimismo, los enormes esfuerzos que se han a nivel federal, regional y local desde 1988 para eliminar barreras

arancelarias al comercio forman parte de un aparato institucional cuyo objetivo ha sido disminuir el peso del Estado en este importante eje de la política económica.

JUSTIFICACIÓN

El déficit público y los requerimientos financieros del sector público han presentado una tendencia creciente en los últimos años. La despetrolización de las finanzas públicas y la inestabilidad económica internacional han develado vulnerabilidades de la hacienda pública mexicana, poniéndose en duda la sostenibilidad de la deuda y la operatividad de la consolidación fiscal propuesta por la Secretaría de Hacienda. Aunado a esto, persiste una percepción negativa por parte de la población sobre las autoridades fiscales que atañe a la falta de transparencia e ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

PROBLEMATIZACIÓN

Al comparar los saldos de la deuda pública en términos reales, en su medición más amplia mediante el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, estos fueron 47.4% mayores en 2016 contra 2012. Más aún, la deuda pública se ha más que duplicado en términos reales con respecto al año 2000. Tomando en cuenta que las tasas medias de crecimiento real del PIB y de los RFSP han sido de 1.7% y 8.1% de 2012 a 2016, respectivamente, se observa que la deuda pública ha crecido cerca de 5 veces más rápido que el producto.

El gasto programable del Sector Público Presupuestario ha crecido a una tasa anual real de 5.1% desde el año 2000 y el crecimiento de los ingresos presupuestarios no ha sido suficiente para compensarlos. Por su parte, el costo financiero del sector público ha crecido a una tasa real anual de 5.2%, posicionándose en 2016 en un nivel 135.3% superior al registrado en 2000 y 98.0% arriba del registrado en 2007.

Tabla 1: Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, Gasto Programable y Costo Financiero: Crecimiento real y tasas de crecimiento real a precios de 2008 (2000 - 2016)

SHRFSP (2000 - 2016)			Gasto Programable del Sector Público Presupuestario			Costo Financiero del Sector Público Presupuestario		
2016 contra 2000	2016 contra 2007	Tasa de crecimiento media anual (2000 - 2016)	2016 contra 2000	2016 contra 2007	Tasa de crecimiento media anual (2000 - 2016)	2016 contra 2000	2016 contra 2007	Tasa de crecimiento media anual (2000 - 2016)
126.2%	110.1%	4.9%	131.1%	56.0%	5.1%	135.3%	98.0%	5.2%

Fuente: SHCP, 2017

En concordancia con lo estipulado en la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2013 y más recientemente en 2016, la SHCP se ha pronunciado a favor de un proceso de consolidación fiscal cuyo objetivo es reducir los montos de requerimientos financieros y orientar a la política fiscal del país hacia la sostenibilidad. Sin embargo, este pronunciamiento viene acompañado de una importante reducción de la tasa de inversión pública, misma que fue 11.2% inferior en 2016 a la registrada en 2014 y cuya tendencia va en descenso. Adicionalmente, las cuentas públicas auditadas evidencian constantes sobreejercicios en partidas de gasto en rubros como comunicación social y publicidad, servicios de traslado y viáticos y gastos en vehículos y otros equipos de transporte. En contraste, observamos constantes subejercicios en partidas como gastos en maquinaria y otros equipos de capital, así como gasto en inversión y obra pública. Lo anterior constituye un problema mayor al relacionarlo con la capacidad recaudatoria del Estado.

La base tributaria del país es estrecha, pues la recaudación como proporción del PIB por concepto de ISR, IVA e IEPS representa 9.80%, 3.91% y 2.24% respectivamente, la mitad del promedio de la OCDE. La tasa de informalidad se encuentra por encima del 60% y existen pocos incentivos para la transición hacia la formalidad. En este orden de ideas, la falta de transparencia en la ejecución del gasto público y la percepción por parte de la población de la ineficiencia en el uso de los recursos públicos son dos componentes de la reticencia de los agentes económicos por pagar impuestos insertándose en la economía formal.

Aunado a esto, la percepción de inestabilidad en las finanzas públicas también incrementa el riesgo contemplado por el sector privado sobre sus inversiones, lo cual exige una tasa de rentabilidad más alta para llevar a cabo sus proyectos, traducándose en incentivos negativos para la inversión privada. Por estos motivos, resulta imperativo que las autoridades fiscales cuenten con la capacidad técnica y el diseño institucional adecuado para diseñar y evaluar de manera óptima las decisiones en materia fiscal.

La estructura legal del sistema fiscal mexicano otorga a la Secretaría de Hacienda las facultades técnicas y jurídicas para establecer las directrices del erario. En la actualidad existe una asimetría en las capacidades técnicas y analíticas del Ejecutivo y del Congreso con respecto a la Secretaría de Hacienda, lo cual hizo relevante la creación de instituciones de apoyo de carácter técnico para el análisis y discusión de la política fiscal en el Congreso. El Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) respondieron a esta necesidad. No obstante, el funcionamiento de dichas instituciones se encuentra supeditado al Congreso Federal y por tanto, carecen de atribuciones legales para influir de manera efectiva sobre la política fiscal.

Asimismo, aun cuando en teoría la política monetaria habría de ser independiente de presiones políticas, existen indicios de que la política monetaria también responde a las urgencias de la consolidación fiscal. Lo anterior se refleja en los esquemas de financiamiento de la deuda pública mediante incrementos en los pasivos del Banco de México. A manera de ejemplo, en marzo de 2017 el Banco de México obtuvo un remanente de operación derivado de una ganancia cambiaria en su ejercicio contable por 321,653.3 millones de pesos¹, aproximadamente 1.5% del

¹ De acuerdo con el Banco de México (2017), el resultado neto del ejercicio de 2016 del Banco de México fue de 535,311.2 millones de pesos, de los cuales 6,576 se destinaron a incrementar su reserva de capital. Por otra parte, la Junta de Gobierno destinó 207,081.2 millones de pesos del mismo resultado para incrementar la reserva de revaluación de activos en previsión de una futura revaluación del peso frente al dólar. Lo anterior da como resultado que el ROBM haya sido de 321,653 millones de pesos.

PIB y mismos que entregó a la Secretaría de Hacienda. Por ley, esta debe destinar al menos el 70% a la reducción de la deuda pública o del déficit financiero. No obstante, esta operación financiera otorga liquidez en el mercado de dinero, misma que es recogida por el Banco de México mediante operaciones de mercado abierto, tales como la emisión de pasivos de regulación monetaria. Lo anterior implica que un incremento del valor de los activos del Banco de México se transformó en un incremento de sus pasivos mediante el financiamiento de la deuda pública y del déficit.

HIPÓTESIS

La creación de una Institución Fiscal Independiente podría ayudar a mejorar el desempeño de la política fiscal en México al reducir las principales fuentes del sesgo al déficit y otorgar mayor credibilidad en las autoridades fiscales.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar cómo el establecimiento de una Institución Fiscal Independiente en México podría mejorar el desempeño de la política fiscal en México.

OBJETIVOS PARTICULARES

1. Describir los aspectos teóricos de la política fiscal y de las instituciones fiscales independientes, sus metas y objetivos, así como la importancia de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades fiscales.
2. Analizar la trayectoria de la política fiscal en México desde 1970 hasta nuestros días, para justificar el control sobre el déficit fiscal y la acumulación de deuda.
3. Evaluar los beneficios atribuibles a la creación de un Consejo Fiscal en México a través del contraste internacional y del diseño de una institución con una estructura adecuada al contexto del país.

METODOLOGÍA

El presente trabajo se desarrollará mediante una investigación descriptiva, a través de la caracterización y análisis de la estructura de las Instituciones Fiscales y de variables relevantes de la política fiscal en México. Por tanto, el diseño de la investigación estará basado en la revisión documental de materiales impresos y en línea, así como estadísticas oficiales provenientes de las Estadísticas Oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y bases de datos de IFI's en la OCDE y el FMI. Asimismo, se hará una revisión de la literatura relacionada con el tema, particularmente estudios empíricos y descriptivos realizados por las instituciones previamente mencionadas.

El trabajo se divide en tres apartados. Dado que el objetivo de la investigación consiste en una evaluación de la posible relación causa – efecto entre las IFI's y el buen desempeño de la política fiscal, es necesario establecer a priori las condiciones teóricas que sustentan un buen desempeño de la política fiscal. Por tanto, el primer capítulo se enfoca en describir el marco teórico y las IFI's, con lo cual se expondrán las restricciones presupuestarias del sector público, la dinámica de la deuda pública y el sentido económico de la sostenibilidad fiscal.

El segundo capítulo analiza la trayectoria de la política fiscal mediante la evaluación de variables macroeconómicas provenientes de fuentes primarias y estadísticas oficiales, señalando la continuidad y cambios en la estructura fiscal del país y haciendo énfasis en la importancia de la sostenibilidad de la deuda pública para el buen desempeño macroeconómico del país.

Finalmente, el tercer capítulo contrastará el diseño institucional de las IFI's en casos seleccionados de la Unión Europea, Latinoamérica y Estados Unidos para evaluar su aplicabilidad al caso mexicano. Las fuentes consultadas provendrán principalmente de la OCDE Fiscal Council Dataset, al tener amplias descripciones de dichas instituciones y el impacto que han tenido en sus respectivos países.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO E INSTITUCIONES FISCALES

INDEPENDIENTES

1.1 POLÍTICA FISCAL

La política fiscal es un apartado de la política económica representada por un conjunto de reglas y acciones del Estado con relación al presupuesto público y su deuda. Para que un gobierno y consecuentemente el Estado pueda operar tiene que obtener recursos de la economía, mismos que pueden provenir de la recaudación tributaria, no tributaria o de la operación de empresas y organismos públicos. De ahí que las principales herramientas de la política fiscal para influir en la demanda agregada, el patrón de asignación de recursos y la distribución de los ingresos sean la recaudación y el gasto público.

En el presente trabajo, aunque se reconoce que la recaudación pública, tributaria o no tributaria constituye un apartado fundamental para comprender el funcionamiento de la política fiscal, se pondrá énfasis en la política de gasto público, déficit y la deuda pública.

En una economía abierta el ingreso total es equivalente a la suma del consumo, la inversión, las exportaciones netas y el gasto público menos la recaudación. En principio, la recaudación pública representa una proporción del ingreso privado del cual no dispone. Sin embargo, reconociendo que la existencia un efecto multiplicador del gasto público sobre la demanda agregada (Blanchard, 2012), el gasto del gobierno también puede representar un ingreso del sector privado. En México el gasto público tiene dos componentes: el gasto primario y el costo financiero de la deuda pública. Asimismo, el gasto primario contempla el gasto programable - aquel que provee de bienes y servicios a la población - y las participaciones a entidades federativas y municipios.

En este sentido, la diferencia entre los ingresos y los gastos del gobierno en un periodo dado constituye el déficit público, mismo que tiene en un primer momento un efecto expansivo

sobre la demanda agregada. Sin embargo, dado que el déficit es una obligación del sector público que debe ser pagada en el futuro, existe una restricción presupuestaria en el gobierno que le impide contraer deuda de manera sostenida, la cual está en función de los flujos de déficit futuros y de las tasas de interés que se pagan sobre ellos.

Se presenta a continuación un esquema general que describe la restricción presupuestaria del sector público. Posteriormente se describe la dinámica de la deuda pública y las restricciones intertemporales que presenta el sector público para explicar el proceso de la sostenibilidad de la deuda. A continuación, se describen diversas posturas teóricas del efecto que tiene el déficit y la deuda sobre las principales variables macroeconómicas en función de variables financieras, políticas e institucionales. Finalmente, se describen los problemas planteados en la política fiscal por la teoría del ciclo político, la asimetría de información en la política y la teoría del presupuesto compartido.

1.2 DE LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA: DEUDA, DÉFICIT E INSTITUCIONES

El déficit presupuestal es equivalente al gasto público (incluyendo el pago de intereses sobre la deuda) menos los impuestos netos. Consecuentemente, podemos dividir el déficit total en sus dos componentes: déficit primario y costo financiero de la deuda (Blanchard, 2017). El déficit presupuestario total en el año t sería entonces:

- Déficit_(t) = $rB_{(t-1)} + G_{(t)} - T_{(t)}$; donde
 - $B_{(t-1)}$ = Deuda del gobierno al final del año $t-1$ o al inicio del año t
 - $rB_{(t-1)}$ = Pago de los intereses reales sobre la deuda pública del año $t-1$ y r es la tasa de interés real
 - $G_{(t)}$ = Gasto del gobierno del año t
 - $T_{(t)}$ = Impuestos menos transferencias en el año t

Por definición, la restricción presupuestal del gobierno indica que el déficit público en el año t es igual a la diferencia entre la deuda del año t y del año $t-1$:

- Déficit_(t) = $B_{(t)} - B_{(t-1)}$

Por tanto, la restricción presupuestaria del gobierno puede reescribirse de la siguiente manera:

- $rB_{(t-1)} + G_{(t)} - T_{(t)} = B_{(t)} - B_{(t-1)}$
- $G_{(t)} - T_{(t)} = B_{(t)} - B_{(t-1)} - rB_{(t-1)}$
- $B_{(t)} = (1 + r)B_{(t-1)} + G_{(t)} - T_{(t)}$

Si definimos $[G_t - T_t]$ como DP_t (déficit primario en el tiempo t), obtenemos la siguiente ecuación:

- $B_{(t)} = (1 + r) B_{(t-1)} + DP_{(t)}$

Si tomamos como referencia la deuda en un periodo (B_0) y evaluamos la riqueza del sector público cuando finaliza el periodo (B_1), suponiendo una tasa de interés real constante en el tiempo, encontramos la siguiente ecuación:

- $B_{(1)} = (1 + r) B_{(0)} + DP_{(1)}$

Suponiendo que no se realizan pagos de la deuda de períodos pasados, para el periodo $B_{(2)}$ tendríamos:

- $B_{(2)} = (1 + r)B_{(1)} + DP_{(2)} = DP_{(2)} + (1 + r)DP_{(1)} + (1 + r)^2B_{(0)}$

Lo anterior implica que el factor de capitalización $(1+r)$ incrementa el costo de la deuda en periodos subsecuentes. Sucesivamente tendríamos para el periodo $B_{(3)}$:

- $B_{(3)} = (1 + r)B_{(2)} + DP_{(3)} = DP_{(3)} + (1 + r)DP_{(2)} + (1 + r)^2DP_{(1)} + (1 + r)^3B_{(0)}$

De esta forma, podemos definir la sucesión recursiva de la riqueza del sector público de la siguiente manera:

- $B_{(t)} = \sum_{n=1}^t (1 + r)^{(t-n)} DP_{(n)} + (1 + r)^t B_{(0)}$

Aquí encontramos que los pasivos financieros $B_{(t)}$ son la suma acumulada de los déficits primarios pasados y los intereses generados a lo largo del tiempo. De esta forma, si adelantamos al futuro en δ periodos de tiempo:

- $B_{(t+\delta)} = \sum_{n=1}^{\delta} (1+r)^{(\delta-n)} DP_{(t+n)} + (1+r)^{\delta} B_{(t)}$

Si despejamos $B_{(t)}$ para obtener la riqueza del sector privado como la suma de los déficits públicos posteriores, más la deuda del periodo $(t+\delta)$, tenemos:

- $B_{(t)} = \frac{B_{(t+\delta)}}{(1+r)^{\delta}} - \sum_{n=1}^{\delta} \frac{(1+r)^{(\delta-n)} DP_{(t+n)}}{(1+r)^{\delta}}$; consecuentemente:
- $B_{(t)} = - \sum_{n=1}^{\delta} \frac{DP_{(t+n)}}{(1+r)^n} + \frac{B_{(t+\delta)}}{(1+r)^{\delta}}$

Esta ecuación puede reescribirse como la representación de la restricción presupuestaria del gobierno si planteamos que la variación de la deuda del gobierno desde (t) hasta $(t+\delta)$ es equivalente a la sumatoria de todos los déficits en los que incurre.

- $\frac{B_{(t+\delta)}}{(1+r)^{\delta}} - B_{(t)} = \sum_{n=1}^{\delta} \frac{DP_{(t+n)}}{(1+r)^n}$

Si la diferencia entre $\frac{B_{(t+\delta)}}{(1+r)^{\delta}} - B_{(t)}$ es positiva, entonces se espera que el gobierno incurra en déficits que incrementarían la deuda futura. Si esta variación es negativa, entonces se espera que el gobierno disminuya los déficits y se reduzca la deuda futura. Para que este caso tenga lugar, el gobierno tendría que ajustar la política fiscal en un esquema de consolidación fiscal que estaría en función de la reducción del gasto público o del incremento en la recaudación en el periodo (t) .

Por otra parte, si δ tiende a ∞ , tendríamos el siguiente caso:

- $B_{(t)} = \sum_{n=1}^{\infty} \frac{DP_{(t+n)}}{(1+r)^n}$

En este escenario, podría incrementarse la deuda hacia el infinito si el gobierno incurre en déficits de manera continua. Si esto sucediera, los tenedores de deuda no estarían dispuestos a adquirir más de esta, pues sabrían que en el futuro la deuda sería impagable. Por este motivo se

establece un factor de transversalidad que impone un límite al crecimiento de la deuda pública cuando se plantea una sucesión infinita de periodos, asumiendo un comportamiento racional de los acreedores del sector público (Acosta, Bethencourt, Marrero y Perera, 2012):

- Si $\delta \rightarrow \infty \Rightarrow \lim_{\delta \rightarrow \infty} \frac{B_{(t+\delta)}}{(1+r)^{(\delta)}} = 0$

Las implicaciones de este supuesto son que, para toda deuda actual, debe existir en algún punto en el tiempo, un flujo superavitario del sector público tal que permita pagar la deuda contraída en periodos pasados, pues los agentes tenedores de deuda no estarían dispuestos a adquirir más, ya que este no podría pagarla. Lo anterior nos lleva a concluir que el gobierno no puede contraer deuda de manera continua y descontrolada, pues posee una restricción presupuestaria que está en función de los flujos de déficit futuros y de las tasas de interés a pagar. Esto es conocido como restricción intertemporal (Acosta, Bethencourt, Marrero y Perera, 2012).

Debido a que en la realidad la economía es dinámica, la capacidad de pago de la deuda del sector público es relativa y, por lo tanto, el déficit y la deuda se suelen expresar como una proporción del PIB. Esta relación es un indicador del grado de solvencia de una economía en un punto en el tiempo, lo cual nos lleva a discutir el concepto de sostenibilidad de la deuda pública.

De acuerdo con la revisión previa en este apartado, hemos visto que la creación de deuda pública es producto natural de la actividad económica dada la importancia que tiene la intervención del sector público para el desarrollo integral de una sociedad. Es por ello que un objetivo prioritario de todo gobierno radica en adoptar medidas que orienten la deuda hacia una tendencia sostenible en el largo plazo (Foncerrada, 2006).

Asimismo, como todo agente deudor, el gobierno se encuentra sujeto a revisiones constantes por parte de sus acreedores, sea cual sea su origen y que estarán al pendiente de la capacidad de pago de la deuda presente y futura. Este proceso de rendición de cuentas por parte

del sector público hacia el privado y externo, está inserto en un entramado institucional que otorga la confianza necesaria en el gobierno para contraer deuda futura.

En este sentido, Foncerrada (2006) hace una acotación importante al señalar que la emisión de deuda pública puede cumplir otro propósito además de financiar déficits, pues la deuda pública es también un poderoso instrumento de política monetaria. La emisión de deuda ayuda a contraer la oferta monetaria al recoger liquidez que ingresa al mercado doméstico, especialmente en periodos de expansión súbita de las exportaciones netas o de términos de intercambio favorables, proceso llamado política de esterilización monetaria.

No obstante, independientemente del motivo de la emisión de la deuda, esta debe, en teoría, estar sujeta a ciertas restricciones de carácter general, mismas que son discutidas por diversos autores e instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la CEPAL, en función de los criterios que consideran, sean más apropiados para medir la sostenibilidad de la deuda pública, misma que se sintetiza a través de un conjunto de indicadores de solvencia y liquidez del sector público tal que le permitan cumplir con sus obligaciones financieras presentes y futuras.

Foncerrada (2006) resume este conjunto de posturas sobre la sostenibilidad de la deuda en dos grandes vertientes. La primera coincide con la interpretación de la deuda como proporción del PIB y que concluye en que la tasa de crecimiento de la economía debe ser mayor que las tasas de interés a las que se endeuda el gobierno, de tal forma que el ratio deuda/PIB se mantenga constante en el mediano y largo plazo.

La segunda postura se enfoca en las restricciones en el presupuesto fiscal traídas a valores presentes y que no requieran ajustes drásticos en la política fiscal para cumplir con las obligaciones futuras en los mercados financieros. Esta segunda definición de sustentabilidad integra una mayor cantidad de indicadores macroeconómicos, tales como los valores presentes de la deuda, tasas de

interés, inflación, balanza comercial, tasas de crecimiento del PIB, así como su evolución en el tiempo. Empero, muchas de estas variables se encuentran fuera del control de cualquier política pública y son muy difíciles de predecir.

En este sentido, Foncerrada (2006) define sostenibilidad como un proceso orientado al mantenimiento del endeudamiento y del servicio de la deuda en el cual se involucran aspectos tales como el marco legal e institucional, la coordinación y comunicación de las autoridades monetarias y fiscales, el desarrollo del mercado, el grado de calificación de los servidores públicos y el alcance de las herramientas técnicas para la evaluación de la sostenibilidad.

A continuación, se presenta un esquema de sostenibilidad simple basado en la tendencia del ratio deuda/PIB, basado en el desarrollo algebraico de Acosta, Bethencourt, Marrero y Perera (2012), quienes definen sostenibilidad como el límite al volumen de deuda que una economía puede sostener en el mediano y largo plazo. Dado que el crecimiento del PIB en una economía permite una mayor recaudación futura, definimos las siguientes variables:

- $b_{(t)} = \frac{B_{(t)}}{P_{(t)}Y_{(t)}} = \text{Ratio } \frac{\text{Deuda}}{\text{PIB}}$

Además, sabemos que $B_{(t)} = (1 + r)B_{(t-1)} + DP_{(t)}$, entonces:

- $b_{(t)} = dp_{(t)} + \frac{(1+r)}{(1+g)(1+\pi)} b_{(t-1)} = dp_{(t)} + \frac{(1+\rho)}{(1+g)} b_{(t-1)}$, donde:

- ❖ $dp_{(t)} = \frac{DP_{(t)}}{P_{(t)}Y_{(t)}} = \text{Ratio } \frac{\text{Déficit primario}}{\text{PIB}}$

- ❖ $g = \frac{Y_{(t)} - Y_{(t-1)}}{Y_{(t-1)}} = \text{Tasa de crecimiento del PIB}$

- ❖ $\pi = \frac{P_{(t)} - P_{(t-1)}}{P_{(t-1)}} = \text{Tasa de inflación}$

- ❖ $\rho = \frac{(1+r)}{(1+\pi)} - 1 = \text{Tipo de interés real sobre la deuda}$

Asimismo, si definimos una tasa de actualización tal que:

- $(1 + \lambda) = \frac{(1+\rho)}{(1+g)} \Rightarrow \lambda = \frac{(\rho-g)}{(1+g)} \Rightarrow \{\lambda > 0 \text{ si } \rho > g; \lambda = 0 \text{ si } \rho = g; \lambda < 0 \text{ si } \rho < g\}$

Consecuentemente, $b_{(t)} = dp_{(t)} + \frac{(1+\rho)}{(1+g)} b_{(t-1)}$ puede reescribirse como:

- $b_{(t)} = dp_{(t)} + (1 + \lambda)b_{(t-1)}$

En este sentido, si asumimos un ratio $dp_{(t)}$ constante y adelantamos en el tiempo δ periodos obtenemos:

- $b_{(t+\delta)} = dp[(1 + \lambda) + (1 + \lambda)^2 + \dots + (1 + \lambda)^\delta] + (1 + \lambda)^{\delta+1}b_t$

Al igual que en la evaluación de la deuda total, se debe cumplir la condición, tal que cuando $\delta \rightarrow \infty$, la deuda no crezca descontroladamente:

- $\lim_{\delta \rightarrow \infty} (1 + \lambda)^\delta = 0$

Este límite implica que: $0 < (1 + \lambda) < 1 \Rightarrow -1 < \lambda < 0 \Rightarrow -1 < \rho < g$; para que $b_{(t)}$ no crezca indeterminadamente, asumiendo un déficit primario positivo y constante, la economía debe crecer a una tasa mayor que el tipo de interés de la deuda pública.

En contrapartida, al analizar los incrementos en el déficit y en la deuda pública bajo el enfoque de la equivalencia ricardiana, es decir, tomando en cuenta las expectativas del ingreso del sector privado disponible en el futuro, se podría argumentar que en realidad una política fiscal expansiva - manteniendo el gasto público constante - no tiene implicaciones sobre la demanda agregada (Blanchard, 2017). Lo anterior debido a que los consumidores, aunque dispongan de un mayor ingreso en el tiempo (t) debido a una política fiscal expansiva, actuarán cautelosamente restringiendo su consumo al prever que el gobierno tendrá que incurrir en una política fiscal más austera en el futuro, principalmente incrementando los impuestos en función de la restricción presupuestaria del sector público.

No obstante, este caso asume un comportamiento racional por parte de los agentes económicos, los cuales tendrían que disponer de información que les permita evaluar el comportamiento del sector público en el futuro. Además, el incremento impositivo no

necesariamente se dará en un futuro próximo a la reducción, por lo que es posible que la política fiscal expansiva tenga un efecto positivo sobre la demanda agregada si los agentes perciben que el incremento se dará en un futuro lejano, posiblemente incidiendo en generaciones futuras (Blanchard, 2017). Por tal motivo, es de suma importancia comprender los efectos que tiene la política fiscal tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo.

Conviene ahora describir los efectos del déficit fiscal sobre las principales variables macroeconómicas. En primer término, Eichengreen, (2000) analiza el efecto que tiene el riesgo país y el nivel de autonomía del Banco Central sobre la relación entre déficit fiscal y los fundamentales macroeconómicos. Consecuentemente, concluye en que la calidad institucional de las autoridades monetarias y fiscales determinan el comportamiento de los flujos de capitales en una economía abierta y que en última instancia afectan variables como el tipo de cambio, la inflación, balanza de pagos, la rentabilidad de los instrumentos financieros del sector público y en consecuencia la inversión.

En la praxis, el déficit público puede ser financiado de tres formas: Emisión monetaria, deuda interna y deuda externa. Debido a los efectos adversos que tiene la emisión monetaria sobre los saldos reales y en consecuencia la inflación, el Banco de México, en ejercicio de su autonomía legal, administrativa y funcional, en teoría no debería de servir como fuente de financiamiento del déficit público y habría de actuar en calidad de prestamista de última instancia (Banxico, 2017). En este sentido, la contratación de deuda es el instrumento gubernamental por excelencia para cubrir los requerimientos financieros del sector público.

Si los requerimientos financieros del sector público se cubren mediante la emisión de instrumentos gubernamentales de deuda y estos son adquiridos por el sector privado interno, entonces existirán presiones sobre las tasas de interés nominales debido a un desplazamiento del equilibrio en el mercado de fondos prestables (Cuevas, 2002), el cual está determinado por:

- $I + DF = S_p + S_E$, donde:
 - $I =$ Inversión privada
 - $DF =$ Déficit fiscal
 - $S_p =$ Ahorro privado
 - $S_E =$ Ahorro externo

Es así como un incremento del déficit provoca un incremento en la demanda de fondos prestables y por tanto de la tasa de interés de equilibrio. Más aún, si el sector público demanda fondos prestables internos, la disponibilidad de éstos para el sector privado se ve disminuida, lo cual incide negativamente en la rentabilidad de la inversión privada, efecto conocido como “*crowding out*”.

No obstante, de acuerdo con la proposición de Robert Barro respecto a la equivalencia ricardiana mencionada previamente, un incremento del déficit fiscal podría, *ceteris paribus*, estimular en el mediano y largo plazo el ahorro interno privado, por lo que el incremento en la demanda se contrarresta con un incremento de la oferta de fondos prestables y consecuentemente, el efecto sobre las tasas de interés y la inversión privada sería nulificado.

En realidad, existen múltiples argumentos en contra de la veracidad de la postura Ricardo-Barro. Autores como Mankiw, Ball, Stiglitz, Doménech, Blanchard y Dornbusch han estudiado casos particulares de economías desarrolladas y subdesarrolladas y han encontrado que la equivalencia ricardiana rara vez se cumple y requiere que se cumplan supuestos muy estrictos. Además, encuentran que los efectos del déficit sobre las variables macroeconómicas dependen en gran medida de factores institucionales como el riesgo país, la autonomía de los bancos centrales y el estado de los fundamentales económicos (Cuevas, 2002).

Un punto muy importante que se ha de tener en cuenta al estudiar los efectos macroeconómicos del déficit fiscal es el impacto sobre el riesgo país. Un incremento de la diferencia entre los ingresos y gastos fiscales es interpretado por los mercados como algo negativo,

principalmente debido a los efectos adversos que tiene sobre la capacidad de pago futura, el tipo de cambio y la estabilidad inflacionaria. Esta interpretación está implícita en la calificación de instituciones internacionales como Standard & Poor's o Moody's, que a su vez inciden en las expectativas de inversión extranjera directa y de cartera, lo cual impacta directamente en el mercado cambiario (Cuevas, 2002). En este sentido, un incremento del déficit fiscal provocaría un alza del riesgo país y *ceteris paribus*, fuga de capitales, lo cual depreciaría la moneda local. A su vez, los efectos de la depreciación cambiaria afectarían los canales comerciales internacionales, incrementando el costo de las importaciones y, en consecuencia, la inflación.

En síntesis, un incremento del déficit fiscal en una economía abierta está positivamente relacionado con efectos adversos sobre el mercado de fondos prestables, la inversión privada, el riesgo país, tipo de interés, tipo de cambio e inflación, todo lo cual debilita los fundamentales macroeconómicos e incide negativamente sobre la economía real. En particular, esto se puede extrapolar a la incidencia del déficit sobre la inversión, distribución del ingreso, el crecimiento económico y el bienestar social en general.

Sabiendo que existen fluctuaciones cíclicas en el comportamiento de la economía, Blanchard (2017) reconoce que el déficit fiscal puede y debe utilizarse como una herramienta poderosa para estabilizar en el corto plazo a la economía. Este autor define al “*déficit cíclicamente ajustado*” como un conjunto de reglas fiscales orientadas a acercar el producto a su nivel potencial mediante estabilizadores automáticos. Blanchard (2017) propone como una regla de carácter general que, para construir una política fiscal efectiva, se debe considerar que una caída en 1% del PIB se correlaciona con un incremento del 0.5% en el déficit fiscal, debido a que el nivel de recaudación es proporcional al producto. Por el contrario, el gasto público no necesariamente responde de manera proporcional a las variaciones en el producto. Este efecto es un estabilizador automático. Blanchard también relaciona al producto potencial como una función de la tasa natural

de desempleo; concluye en que la dificultad de conocer esta tasa natural de desempleo en la realidad puede conducir a una malinterpretación del producto potencial y, por tanto, a una evaluación equivocada de la magnitud del déficit fiscal que sería contracíclico.

No obstante, aún si se conocen los fundamentales que llevarían a la economía a su producto potencial para ejercer las reglas fiscales que compondrían un déficit ajustado al ciclo, existen incentivos por parte del gobierno para ejercer un gasto superior a aquel determinado por las reglas fiscales, los cuales responden a ciclos políticos. Este efecto es denominado “*sesgo al déficit*”. En este sentido, las reglas fiscales representan una solución ex-ante al problema de la determinación de un nivel de recaudación, déficit y deuda orientado a la sostenibilidad fiscal, pero que en la práctica política no son siempre ejercidas con estricto apego.

Calmfors y Wren Lewis (2011) identifican varias razones por las cuales los gobiernos tienen este sesgo al déficit: asimetrías en la información, inconsistencia temporal y posible incidencia sobre las generaciones futuras, competencia electoral y la teoría del presupuesto compartido.

La asimetría en la información responde al caso particular en el cual los funcionarios públicos tienen incentivos para sobreestimar los efectos positivos de las políticas públicas y subestimar los costos económicos y sociales de las mismas, principalmente debido a que poseen un mayor acceso a la información y a los pronósticos de los mismos, mientras que la población en general no lo tiene (Flyvbjerg, Bent, Holm and Buhl, 2002). En este sentido, los políticos pueden ser demasiado optimistas respecto al crecimiento esperado o los niveles de recaudación en un momento dado, por lo que el déficit puede ser mayor al esperado. Calmfors y Wren Lewis argumentan que, en sociedades democráticas, el electorado elige a sus representantes debido a que carecen de las herramientas y de la información relevante sobre las políticas públicas que deben adoptarse. En este sentido, si aquellos políticos elegidos democráticamente presumen tener mejor

información, actualizada y veraz respecto de la posición fiscal del país, es difícil para el electorado común contradecirlos con datos duros, lo cual profundiza en los gobernantes el sesgo al déficit.

Por otra parte, Andrade y Domínguez (2016) enfatizan las diferencias en las prioridades de la sociedad y los gobernantes a lo largo del tiempo, lo cual denominan inconsistencia temporal. Para estos autores, los ciclos políticos no sólo responden a los intereses de los gobernantes en turno, sino que, al cambiar los gobernantes, también cambian las prioridades de la política pública. La consecuencia natural radica en la falta de continuidad en el largo plazo de planes y proyectos de gobiernos pasados, lo cual constituye un derroche de recursos al limitarse su eficacia.

Más aún, un cambio drástico en las preferencias y prioridades del presente gobierno, incentiva a los políticos a establecer “restricciones” a la modificación de las políticas públicas en el futuro. Estos candados pueden establecerse a nivel constitucional, pero también a través de las denominadas “guerras de desgaste”, en las cuales los partidos políticos incrementan el gasto y la deuda con el fin de restringir a la oposición el acceso a recursos públicos y satisfacer las preferencias del electorado (Andrade y Domínguez, 2016). Este efecto es denominado teoría del presupuesto compartido.

En este orden de ideas, el incremento del déficit y de la deuda pública tiene distintos efectos para el corto y largo plazo. Calmfors y Lewis (2011) argumentan que el gobierno en turno tiene incentivos para trasladar los costos de la deuda a generaciones futuras a través de la contratación de deuda de largo plazo. Este efecto, denominado previamente como la posible incidencia sobre las generaciones futuras implica que tanto el gobierno como la sociedad civil pueden llegar a tolerar el sesgo al déficit, afectando negativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

1.3 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL: LIMITACIONES INFORMALES Y NORMAS FORMALES

El 11 de mayo de 2017, el Secretario de Hacienda de los Estados Unidos Mexicanos declaró en un evento organizado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, que la instauración de un Consejo Fiscal Independiente en el país resultaría innecesaria, pues éste no cuenta con recursos suficientes para crear una institución de esta envergadura de manera paralela a las instituciones que supervisan actualmente las finanzas públicas. Además, resaltó el hecho de que México es una de las economías en desarrollo con mayor grado de supervisión de las finanzas públicas en el ámbito nacional e internacional al ser miembro de múltiples organizaciones como el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

No obstante, múltiples voces en el sector privado mexicano han puesto de manifiesto que los grandes problemas que perciben en la Hacienda Pública mexicana tienen origen en la escasa credibilidad que los agentes económicos tienen en las instituciones fiscales, así como la falta de transparencia y un alto grado de informalidad en la economía que atenta contra los principios de proporcionalidad y equidad de las finanzas públicas, mermando la eficiencia en la asignación de los recursos.

En este trabajo se hará énfasis en la importancia que tiene el ámbito institucional en la consecución del desarrollo sostenible de la política fiscal. Consecuentemente, se entiende aquí por instituciones, como aquellas reglas que moldean y limitan la interacción humana en sociedad (North, 1990). Asimismo, North define a las instituciones como reglas humanas creadas por humanos que restringen el comportamiento individual y colectivo y cuyo efecto principal se ejerce mediante sistemas de incentivos.

Por otra parte, para Acemoglu y Robinson (2008), en el terreno de las instituciones subyace una problemática intrínseca de conflictos de intereses y en consecuencia, de relaciones de poder. En este sentido, la problemática real del cambio institucional en la economía y en la política recae sobre la distribución del poder, es decir, en determinar quiénes son los actores que juegan un rol en la toma de decisiones del uso de recursos públicos presentes y futuros. Acemoglu y Robinson ejemplifican esta situación con el siguiente esquema:

$$\begin{aligned}
 & \mathbf{Instituciones\ Políticas}_{(t)} \Rightarrow \text{Poder político de jure}_{(t)} \Rightarrow \text{Instituciones económicas}_{(t)} \\
 & \Rightarrow \mathbf{Desempeño\ económico}_{(t)} \Rightarrow \text{Distribución de recursos}_{(t)} \\
 & \Rightarrow \text{Poder político de facto}_t \Rightarrow \text{Instituciones económicas}_{(t+1)} \\
 & \Rightarrow \text{Distribución de recursos}_{(t+1)}
 \end{aligned}$$

Es decir, las instituciones políticas crean de jure poder político que sustenta su posición, que a su vez se traduce en instituciones económicas que determinan el desempeño económico. No obstante, existe un segundo mecanismo mediante el cual el poder político de facto crea las condiciones para perpetuar su estructura institucional y determinar las instituciones económicas del futuro, que finalmente incidirán en la distribución de recursos futura. Por lo tanto, para entender el cambio institucional, es imprescindible comprender la estructura institucional actual.

Respecto a la relación entre política fiscal e instituciones, resulta clave enunciar a aquellos agentes que North (1993) describe como organizaciones. Si seguimos el marco analítico de North, encontramos que los consejos fiscales en realidad representan organizaciones, es decir, cuerpos políticos creados por grupos de individuos que se unen para alterar las limitaciones formales e informales de las autoridades fiscales, es decir, son agentes de cambio institucional.

Conviene describir que para este autor, limitaciones formales son todas aquellas reglas de interacción cotidiana transmitidas socialmente a lo largo del tiempo y que se condensan en rasgos culturales. Es la transmisión regular de pautas de comportamiento, de valores e interpretaciones

de la realidad. Por otra parte, las limitaciones formales son todas aquellas reglas explícitas y uniformes que se sintetizan en normas jurídicas cuyo objetivo es regular el comportamiento humano (North, 1993).

En este sentido, las reglas fiscales, los mandatos constitucionales y todas aquellas facultades y atribuciones de organismos y servidores públicos son limitaciones formales en el sistema económico y la manera en la que los agentes públicos y privados se relacionan entre sí y llevan a cabo el ejercicio de sus deberes está determinada tanto por las limitaciones formales como informales.

En consecuencia, el entramado institucional de una sociedad es complejo y por tanto los cambios son difícilmente predecibles. Empero, podemos inferir que si existen pautas de comportamiento que provoquen resultados ineficientes o no deseados, es posible modificarlas mediante el establecimiento de limitaciones formales. Es por ello que los consejos fiscales independientes pueden actuar, en un sentido amplio, como agentes de cambio institucional que provoquen incentivos para el desempeño eficiente de las autoridades fiscales.

La política fiscal es una rama de la política económica de cualquier país, dotada de instrumentos y medidas que permiten a un Estado recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones orientadas a cumplir los objetivos del gobierno mediante la utilización del gasto público. En México, la política fiscal se sintetiza por el lado de los ingresos en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y por el lado del gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el carácter de obligatoriedad para la contribución en los gastos públicos de los sujetos pasivos que residan en la Federación. Por su parte, el artículo 73, fracción VII constitucional señala como una facultad del Congreso Federal imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. En este sentido, el pago de toda contribución debería de estar en concordancia con

los criterios básicos de la justicia tributaria: equidad vertical y horizontal. La equidad vertical implica que, a mayor ingreso, el contribuyente deberá pagar en mayor medida; la equidad horizontal se refiere a que los agentes con igual ingreso deberán pagar lo mismo.

Desafortunadamente, la naturaleza del sistema económico impide que en la práctica, dichos criterios difícilmente se cumplan. No todos los agentes tienen los mismos incentivos para pagar impuestos, pues es frecuente que quienes perciban mayores ingresos tengan más oportunidades para eludir la tributación. Además, en economías como la mexicana, la informalidad constipa la base tributaria y disminuye la capacidad recaudatoria del Estado.

Por otra parte, el ejercicio del gasto público tiene origen en lo estipulado por el Presupuesto de Egresos de la Federación, documento presentado anualmente como anteproyecto a la Cámara de Diputados por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en concordancia con las prioridades del gobierno en turno, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 74, fracción IV constitucional. Este documento presenta las disposiciones del gasto por organismo, programa presupuestal y clasificación económica y comprende las erogaciones del gasto corriente, deuda pública e inversión física y financiera. Si al gasto bruto total se restan las transferencias por aportaciones federales a los estados, municipios y cuotas del ISSSTE, se obtiene el concepto de gasto neto total, que a su vez puede clasificarse en dos apartados: gasto primario y costo financiero.

El gasto primario contempla el gasto programable, participaciones y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y el costo financiero contempla la deuda pública que ha sido emitida por Entidades de Control Presupuestario Directo (ECPD) o directamente por el Gobierno Federal (Auditoría Superior de la Federación, 2016). El gasto primario se define como todo gasto realizado por la Federación en cumplimiento de sus atribuciones para proveer bienes y servicios públicos a la población. El gasto no programable son erogaciones por concepto del cumplimiento de obligaciones legales de la Federación que no correspondan directamente con la provisión de

bienes y servicios públicos, tales como el costo financiero de la deuda contraída por administraciones pasadas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el DOF en marzo de 2006, clasifica a su vez al gasto como “un conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, la cual establece las acciones que efectúan los ejecutores del gasto para alcanzar sus objetivos y metas en base a las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas presupuestarios, así como ordenar y clasificar las acciones de los ejecutores para delimitar la aplicación del gasto y permitir conocer el rendimiento esperado de la utilidad de los recursos públicos” (Auditoría Superior de la Federación, 2016). El artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2017) establece las siguientes 5 clasificaciones de gasto:

- **Administrativa:** Agrupa provisiones de gasto conforme a los ejecutores del gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables
- **Funcional y programática:** Agrupa las provisiones del gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas y permitirá conocer y evaluar la productividad y resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario
- **Económica:** Agrupa a las provisiones del gasto en función de su naturaleza económica y objeto; erogaciones corrientes, inversión física y financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales
- **Geográfica:** Agrupa las provisiones del gasto de acuerdo con su destino geográfico en términos de entidades federativas, municipios y regiones
- **De género:** Agrupa las provisiones de gasto con base en su destino por género

El saldo resultante de restar los gastos a los ingresos públicos es representado por los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), los cuales contemplan el balance público,

los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y descuento de las transferencias del Gobierno Federal, los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS), el financiamiento del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y el saldo del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento (Auditoría Superior de la Federación, 2016). En este sentido, el saldo histórico de los RFSP refleja el comportamiento de la deuda pública, variable clave en el análisis del presente trabajo y cuya disminución representa el eje de la política fiscal actual en el proceso de consolidación fiscal en México.

Existe una multiplicidad de instituciones en diversos ámbitos orientadas al análisis de las finanzas públicas en México. Actualmente el país cuenta con dos instituciones vinculadas al Congreso Federal cuyo propósito es evaluar las finanzas públicas. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Por su parte, el CEFP de la Cámara de Diputados fue creado en diciembre de 1997, concebido inicialmente como la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas como un apoyo de carácter técnico para las comisiones legislativas en materia de finanzas públicas. Dentro de la tipología de las Instituciones Fiscales Independientes del Fondo Monetario Internacional y de la OCDE, el CEFP existe como una oficina legislativa de evaluación del presupuesto público, cuyas funciones se limitan a ofrecer apoyo en el análisis de las finanzas públicas y no realiza importantes funciones de otras IFI's tales como análisis de sustentabilidad a largo plazo de la deuda pública, pronósticos macroeconómicos y fiscales oficiales o verificación del cumplimiento de las reglas fiscales, por cual no puede ser considerado como tal. Además, carece de facultades para otorgar o evaluar el financiamiento a los partidos políticos y no puede ofrecer consejos normativos a las autoridades fiscales.

Con base en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el DOF en marzo de 2006, las comisiones del Congreso de la Unión deben realizar una valoración del impacto

presupuestario de las iniciativas de ley con el apoyo de CEFP (CEFP, 2017). Asimismo, con base en lo establecido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, las funciones de esta institución son principalmente las siguientes:

- Analizar los informes sobre la situación económica, finanzas públicas y deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara y presentar reporte a la misma sobre los resultados de estos análisis.
- Analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del plan nacional de desarrollo en los aspectos relacionados con las Finanzas Públicas, así como del contenido de éste al inicio del periodo presidencial.
- Analizar las iniciativas del presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente al Ejecutivo la Cámara. También el Informe y Tarifas de comercio exterior.
- Elaborar análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones sobre temas relacionados a la Hacienda Pública.
- Recabar y organizar información de carácter económico y procedente de organismos públicos y privados para hacerla accesible a la Cámara, sus comisiones y grupos parlamentarios.
- Solicitar a la entidad de fiscalización superior de la federación la información que considere necesaria.
- Participar en la capacitación, formación, actualización y especialización de los funcionarios del Congreso.
- Realizar valoraciones de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto presentadas ante el Congreso de la Unión.

Dicho Instituto está conformado, en orden jerárquico, por una Secretaría de Servicios Parlamentarios con una Dirección General apoyada de una Coordinación Técnica que orientan el trabajo en cinco directrices: Estudio del presupuesto y gasto público, estudios macroeconómicos

y sectoriales, estudios hacendarios, procesamiento de información económica y vinculación y difusión.

Por otra parte, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República fue creado al seno del Centro de Informática Legislativa (CILSEN) en 1986, denominado posteriormente Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. El Instituto se rige por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento del Senado de la República, el Estatuto de los Servicios Parlamentarios Administrativos y Técnicos del Senado de la República y por sus manuales de organización y procedimientos que establecen que

“El Instituto ... tiene a su cargo tareas de investigación jurídica y legislativa y plantea que el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República (ESPAT) desarrolla las bases orgánicas y funcionales para realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, Estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado, sujetos a principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia”.

(IBD, 2017)

En este sentido, El Instituto Belisario Domínguez consta de cuatro pilares de investigación: Investigación Estratégica; Análisis Legislativo, Finanzas y Difusión. La Dirección General de Finanzas tienen como ejes de operación el análisis de factibilidad hacendaria de las decisiones legislativas, el análisis prospectivo y presupuestal de las decisiones legislativas y el análisis de las finanzas públicas federales, estatales y municipales.

En este orden de ideas, ambas instituciones se encuentran supeditadas a una estructura administrativa del Congreso y carecen de autonomía presupuestaria e independencia funcional respecto del poder legislativo; no están obligados a evaluar periódicamente la sustentabilidad de largo plazo de la política fiscal, monitorear el cumplimiento de las reglas fiscales, crear pronósticos

macroeconómicos y fiscales oficiales ni proveer directrices y consejo normativo a las autoridades fiscales, por lo que no pueden ser consideradas como instituciones fiscales independientes.

1.4 INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES Y SU EXPERIENCIA INTERNACIONAL

De acuerdo con una definición amplia utilizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), una Institución Fiscal Independiente, también denominada Consejo Fiscal, es una entidad pública e independiente con un mandato constitucional para evaluar de manera crítica y apartidista el desempeño de la política fiscal (Koptis, 2011). De acuerdo con el FMI, existen actualmente 39 consejos fiscales en 37 países en todo el mundo², dentro de los cuales el CEFP en México está catalogado, a pesar de que en la práctica no es considerado como tal. Asimismo, 18 países miembros de la OCDE cuentan con una institución de este tipo.

Tabla 2 IFI's en el mundo

País	Nombre de la IFI	Acrónimo	Año de fundación
1. Alemania	Independent Advisory Board to the German Stability Council (Stabilitätsrat)		2010
2. Australia	Parliamentary Budget Office	PBO	2012
3. Austria	Fiscal Advisory Council	FISK	1970
4. Bélgica	High Council of Finance - Public Sector Borrowing Section	HRF/CSF	1989
5. Bélgica	Federal Planning Bureau	FPB	1994
6. Canadá	Parliamentary Budget Office	PBO	2008
7. Chile	Consejo Fiscal Asesor	CFA	2014
8. Chipre	Fiscal Council		2014
9. Colombia	Comité Consultivo para la Regla Fiscal	CCRF	2012
10. Corea del Sur	National Assembly Budget Office	NABO	2003
11. Dinamarca	Danish Economic Council		1962
12. Eslovaquia	Council for Budget Responsibility	CBR	2011
13. España	Independent Authority of Fiscal Responsibility	AIReF	2014
14. Estados Unidos	Congressional Budget Office	CBO	1974
15. Estonia	Fiscal Council	..	2014
16. Finlandia	National Audit Office of Finland	NAO	2013
17. Francia	High Council of Public Finance	HPCF	2013
18. Georgia	Parliamentary Budget Office	PBO	1997

² Bélgica y Holanda - los dos consejos fiscales más antiguos - poseen en la práctica dos instituciones de este tipo: El *High Council of Finance - Public Sector Borrowing Section* y el *Federal Planning Bureau* en Bélgica, así como el *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* y el *Raad van State* en Holanda.

19. Grecia	Parliamentary Budget Office	HPBO	2010
20. Hungría	Fiscal Council	FC	2009
21. Irán	Public sector Directorate of Parliament (Majlis) Research Center	PSDMRC	1991
22. Irlanda	Irish Fiscal Advisory Council	IFAC	2011
23. Italia	Parliamentary Budget Office		2014
24. Kenia	Parliamentary Budget Office	PBO	2007
25. Letonia	Fiscal Discipline Council	FDC	2014
26. Lituania	National Audit Office	NAOL	2015
27. Luxemburgo	National Council of Public Finance	CNFP	2014
28. Malta	Malta Fiscal Advisory Council	MFAC	2015
29. México	Centre for Public Finance Studies	CEFP	1998
30. Países Bajos	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	CPB	1945
31. Países Bajos	Raad van State		2014
32. Perú	Consejo Fiscal	CF	2015
33. Portugal	Portuguese Public Finance Council	CFP	2012
34. Reino Unido	Office for Budget Responsibility	OBR	2010
35. Rumania	Fiscal Council		2010
36. Serbia	Fiscal Council		2011
37. Sudáfrica	Parliamentary Budget Office	PBO	2014
38. Suecia	Swedish Fiscal Policy Council	FPC	2007
39. Uganda	Parliamentary Budget Office		2001

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

La estructura institucional actual de los consejos fiscales es relativamente reciente, pues la crisis financiera de 2008-09 impulsó la voluntad política internacional de incrementar el grado de escrutinio sobre las finanzas públicas (Von Trapp y Scherie, 2017), especialmente en países con un nivel de integración internacional elevado como es el caso de la Unión Europea. Bélgica fue un país pionero en el establecimiento de este tipo de instituciones en 1936, seguido de Países Bajos (1945), Dinamarca (1962), Austria (1970) y Estados Unidos (1974); sirviendo a su vez de inspiración para el diseño de consejos fiscales en el resto del mundo.

En el caso de Estados Unidos, el Congressional Budget Office (CBO) nació a partir del conflicto presupuestal entre el Congreso norteamericano y el presidente Richard Nixon, quien intentaba ejercer partidas presupuestarias asignadas por el Congreso en un intento por controlar la inflación (Andrade y Domínguez, 2016). El objetivo del CBO se planteó en lo estipulado por la Ley de Presupuesto y Control de Confinación del Congreso en 1974, el cual es entregar información objetiva e imparcial en materia fiscal y económica a los comités fiscales del Congreso de Estados

Unidos. Lo anterior dotó de herramientas y autoridad al Congreso para ejercer su papel en el proceso presupuestario como un contrapeso al Ejecutivo.

Por su parte, para la Unión Europea ha sido particularmente relevante la instauración de instituciones fiscales independientes entre sus miembros. El Two-Pack de la UE, dentro de la regulación 473/2013 establece el grado de obligatoriedad de instaurar un Consejo Fiscal para los países miembros en virtud de los beneficios del fortalecimiento de la vigilancia sobre la política fiscal para el crecimiento sostenible y la estabilidad de precios. Asimismo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (SGP por sus siglas en inglés) establece un conjunto de normas y mecanismos regulatorios para que los Estados miembros de la UE mantengan niveles de deuda cercanos al objetivo presupuestario de mediano plazo (MTO por sus siglas en inglés). Los criterios establecen que no deben existir desviaciones temporales del déficit público mayores al 0.5% del PIB con respecto al déficit máximo de referencia de 3% del PIB. En caso de existir incumplimiento de esta norma, se prevén recomendaciones y sanciones adecuadas a cada situación particular³.

En la actualidad, la UE tiene procesos abiertos de investigación por exceso de déficit en Croacia, Portugal, Francia, Grecia, España y Reino Unido y ha establecido fechas límites para la corrección del mismo. En este proceso, los consejos fiscales en cada país juegan un rol importante en el análisis y la evaluación de la política fiscal, al ser un brazo que refuerza el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE actuando a nivel nacional.

³ Resulta interesante mencionar la “Cláusula de inversión” establecida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, en el cual se le permite a un estado miembro desviarse temporalmente del MTO o del ajuste correspondiente hacia el mismo, si se prueba una de las siguientes situaciones:

- a) Tasa de crecimiento del PIB negativa o con una brecha del producto mayor a -1.5%
- b) La desviación no amenaza el límite deficitario del 3% del PIB
- c) Los niveles de inversión han incrementado efectivamente como resultado de la desviación
- d) Las inversiones nacionales forman parte de proyectos co-financiados por la UE
- e) Los Estados Miembros deben compensar las desviaciones temporales y el MTO debe ser alcanzado en el horizonte temporal de cuatro años del Programa Actual de Estabilidad o Convergencia

En este sentido, los Consejos Fiscales suelen ser calificados como un elemento positivo en el desempeño de la política fiscal a través de diversos grupos y sectores de la población e instituciones evaluadoras como el FMI, la OCDE o la Comisión Europea. Los administradores públicos encontraron que en estas instituciones se obtienen herramientas para salvaguardar el compromiso con las reglas fiscales y construir confianza en la población al administrar los recursos públicos de manera más eficiente y transparente (Kopits, 2011).

No obstante, resulta difícil definir formalmente un consejo fiscal, pues cada uno ha sido diseñado en un marco político e institucional diferente y responde a las características sociales de cada país. Los estilos de gobernanza son consecuentemente distintos entre sí, especialmente con relación a sus atribuciones, alcance de su mandato, organización del personal y del liderazgo y por supuesto, de su financiamiento. En un primer momento, existen diferencias sustantivas en la cualidad de “independiente”, pues la relación entre el sector público y las IFI’s es primordialmente de carácter político. A manera de ejemplo, la independencia del Consejo Fiscal belga es relativamente limitada si se compara con la Oficina de Responsabilidad Presupuestal del Reino Unido, pues el primero está presidido por el Ministro de Finanzas y está supeditado al Gobierno Federal, mientras que el segundo es una entidad legalmente separada con facultades propias para elegir su liderazgo (Von Trapp, Lisa. Ian Lienert y Joachim Wehner, 2016).

La OCDE a través del documento *“Principles for independent fiscal institutions and case studies”* (2016), agrupa 11 ejes a través de los cuales se establece el diseño institucional de las IFI’s, al menos en los países miembros de dicha institución.

1. *El contexto económico y político de su creación*
2. *La relación de la IFI con el congreso y el poder ejecutivo*
3. *La estructura legal; facultades y atribuciones*
4. *Mandato*
5. *Funciones y su evolución en el tiempo*
6. *Programas de trabajo y prioridades*
7. *Presupuesto y sus protecciones específicas*
8. *Recursos humanos*

9. *Acceso a la información*
10. *Transparencia*
11. *Gobernanza, monitoreo y evaluación*

En principio, el común denominador para cualquier modelo de IFI que se escoja está relacionado con un engranaje jurídico provisto a nivel constitucional y que proteja aspectos clave como su mandato, financiamiento, acceso a la información, transparencia y blindaje ante presiones políticas. De acuerdo con la OECD IFI Database (2017), el 89% de las IFI's de los países miembros de la OCDE están provistos a nivel constitucional, con excepción de Eslovaquia y Suecia.

Asimismo, la OCDE (2017) recomienda apegarse a los siguientes lineamientos a aquellos Estados interesados en crear una institución de este tipo:

1. Liderazgo

- a. *Remunerado*
- b. *Tiempo completo*
- c. *No afiliado a partidos políticos*
- d. *Sin conflictos de interés o influencia política*
- e. *Elegido por méritos y competencia técnica*
- f. *Experiencia en la academia*
- g. *Tiempo de mandato definido por la ley*
- h. *Capacidad para escoger a los miembros del consejo directivo*

2. Financiamiento

- a. *Protegido (blindado) por mandato constitucional para separarlo de toda influencia política*
- b. *Su monto dependerá del diseño particular, así como sus funciones y programa de trabajo*

3. Mandato, funciones y plan de trabajo

- a. *Realizar pronósticos macroeconómicos y fiscales oficiales (Como en el caso de Países Bajos y el Reino Unido y no alternativos como en el caso del CEFP)*
- b. *Verificar el cumplimiento de las reglas fiscales*
- c. *Análisis de sustentabilidad fiscal de largo plazo (como el 89% de las IFI's de la OCDE)*
 - i. *Este habría de tomar en cuenta variables como tendencias demográficas, políticas públicas y sociales, así como los niveles de deuda a corto, mediano y largo plazo*
- d. *Análisis profundo de la relación costo/eficiencia de las políticas públicas*
- e. *Posible evaluación del financiamiento de partidos y campañas políticas*
- f. *Evaluación del impacto de largo plazo de la política fiscal sobre la distribución del ingreso y el desempleo*

- g. Autonomía técnica y legal para determinar su plan de trabajo⁴*
- 4. Relación con el aparato legislativo**
 - a. Relación estrecha entre el Congreso y la IFI.*
 - b. Amplia comunicación y discusiones frecuentes sobre asuntos presupuestales*
- 5. Acceso a la información**
 - a. Acceso garantizado y libre*
 - b. En caso de ser posible, garantizado por protocolos de memoranda of understanding⁵*
- 6. Gobernanza y evaluación**
 - a. Desarrollo de mecanismos para obtener retroalimentación y evaluación externa del trabajo de la IFI⁶*
 - b. Establecer paneles consejeros que realicen sugerencias con relación a los programas de trabajo, aspectos metodológicos o asesoría técnica*
 - c. Revisión periódica, formal e informal de los reportes y trabajos realizados*
 - d. Incorporación de la evaluación en la legislación*

En el caso mexicano, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, aunque no es considerado en este trabajo como una IFI, sigue un modelo similar al de Australia, Canadá, Italia, Corea del Sur y los Estados Unidos, siendo una institución cuya principal actividad es el análisis de las finanzas públicas y servir de apoyo a las actividades legislativas en el Congreso Federal. No obstante, diversas instituciones como el FMI y autores como Andrade y Domínguez (2016) del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, plantean que México tiene potencial para desarrollar un Consejo Fiscal con atribuciones similares a otros países, tales como análisis de riesgos que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal, realizar análisis normativo en lineamientos con criterios de eficiencia, así como el monitoreo y la evaluación normativa de las reglas fiscales. Así, de acuerdo con los lineamientos de la OCDE, se pueden clasificar los consejos

⁴ No es el caso de México, pues el plan de trabajo del CEFP debe ser evaluado y aprobado por la Cámara de Diputados antes de ser puesto en práctica.

⁵ Memoranda of Understanding (MoU) o Memorándum de Entendimiento es un documento que describe un acuerdo bilateral o multilateral entre sus partes.

⁶ 44% de las IFI's en la OCDE tienen un panel consultor externo.

fiscales en función de su modelo institucional, recursos asignados, así como del mandato del consejo y sus funciones.

Tabla 3: Modelos Institucionales de la OCDE para clasificar a los Consejos Fiscales

Country	Institution name	Institutional model		
		Legislative budget office	Fiscal council	Audit institution
Australia	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	○	○
Austria	Fiscal Advisory Council (FISK)	○	●	○
Belgium	High Council of Finance (HRF/CSF)	○	●	○
Canada	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	○	○
Denmark	Danish Economic Council	○	●	○
Finland	Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function -	○	○	●
France	High Council of Public Finance (HCFP)	○	○	●
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	○	●	○
Italy	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	○	○
Korea	National Assembly Budget Office (NABO)	●	○	○
Mexico	Center for Public Finance Studies (CEFP)	●	○	○
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	○	●	○
Portugal	Portuguese Public Finance Council (CFP)	○	●	○
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility (CBR)	○	●	○
Spain	Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)	○	●	○
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	○	●	○
UK	Office for Budget Responsibility (OBR)	○	●	○
US	Congressional Budget Office (CBO)	●	○	○
Total countries (no.)		18	18	18
● = Yes		18	18	18
○ = No		18	18	18
⚡ = Other		0	0	0
Data not available		0	0	0
Total countries (%)		100%	100%	100%
● = Yes		100%	100%	100%
○ = No		100%	100%	100%
⚡ = Other		0%	0%	0%
Data not available		0%	0%	0%

Fuente: OCDE, 2017

Debido a la gran variabilidad que existe en el diseño institucional de las Consejos Fiscales en el mundo, la evaluación de su impacto positivo sobre la política fiscal es compleja y debe ser adecuada a cada caso particular. Sin embargo, un común denominador en todo consejo es que tanto la estructura institucional como su financiamiento, mandato y funciones se encuentran sujetos a un orden constitucional; un denominado “blindaje” contra cualquier presión política que pudiese alterar la operación técnica de la institución.

Tabla 4: Presupuesto y recursos humanos en Consejos Fiscales de países miembros de la OCDE

Resources				Staffing (full-time)				
Country	Institution name	Year	Budget: national currency	Staffing (full-time)				
				Staff	Chairs	Council/Board	Secretariat	Total
Australia	Parliamentary Budget Office (PBO)	2014	7 millones AUD	38				38
Austria	Fiscal Advisory Council (FISK)	n/a	No divulgado			15	6	21
Belgium	High Council of Finance (HRF/CSF)	n/a	No divulgado		3	24	14	41
Canada	Parliamentary Budget Office (PBO)	2014	2.8 millones CAD	17				17
Denmark	Danish Economic Council	2014	27.4 millones DKK		4	21	30	55
Finland	Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function	2015	0.7 million EUR	4				4
France	High Council of Public Finance (HCFP)	2014	0.8 million EUR			11	2.5	13.5
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	2013	0.8 million EUR			5	5	10
Italy	Parliamentary Budget Office (PBO)	2014	6 million EUR			3	30	33
Korea	National Assembly Budget Office (NABO)	2013	13.6 million USD	138				138
México	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	2009	50.9 million MXN	59				59
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	2011	13 million EUR	117				117
Portugal	Portuguese Public Finance Council (CFP)	2014	2.53 million EUR			5	15-20	22.5
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility (CBR)	2015	1.3 million EUR			3	15-20	20.5
Spain	Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)	2015	4.48 million EUR	35				35
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2012	8.931 million SEK			6	5	11
UK	Office for Budget Responsibility (OBR)	2014	2.075 million GBP		3	2	17	22
US	Congressional Budget Office (CBO)	2011	46.8 million USD	246				246

Fuente: OCDE, 2017

Tabla 5: Mandato y funciones de cada institución en Consejos Fiscales de la OCDE

Mandate and functions of each institution								
Country	Institution name	Functions						Can the institution provide normative advice?
		Analysis of long-term fiscal sustainability	Role in macroeconomic or fiscal forecasts	Role in monitoring compliance with fiscal rules	Directly support legislature in budget analysis	Role in policy costing	Role in costing election platforms	
Australia	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	○	○	●	●	●	○
Austria	Fiscal Advisory Council (FISK)	●	■	●	○	○	○	●
Belgium	High Council of Finance (HRF/CSF)	●	○	●	○	○	○	●
Canada	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	□	○	●	●	○	○
Denmark	Danish Economic Council	●	□	●	○	○	○	●
Finland	Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy	●	■	●	○	○	○	↑
France	High Council of Public Finance (HCFP)	○	■	●	○	○	○	○
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	○	■	●	○	○	○	↑
Italy	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	■	●	●	●	○	○
Korea	National Assembly Budget Office (NABO)	●	□	○	●	●	○	●
México	Center for Public Finance Studies (CEFP)	○	□	○	●	●	○	○
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	●	●	○	●	●	●	○
Portugal	Portuguese Public Finance Council (CFP)	●	■	●	○	○	○	○
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility (CBR)	●	○	●	○	●	○	○
Spain	Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)	●	■	●	○	○	○	↑
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	●	■	●	○	○	○	●
UK	Office for Budget Responsibility (OBR)	●	●	●	○	●	○	○
US	Congressional Budget Office (CBO)	●	□	○	●	●	○	○
Total countries (no.)		18	18	18	18	18	18	18
● = Yes		18	5	18	18	18	18	15
○ = No		18	5	18	18	18	18	15
↑ = Other		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3
■ = Assess forecasts only		n.a.	8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
□ = Prepare alternative forecasts		n.a.	5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total countries (%)		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
● = Yes		100%	28%	100%	100%	100%	100%	83%
○ = No		100%	28%	100%	100%	100%	100%	83%
↑ = Other		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	17%
■ = Assess forecasts only		n.a.	44%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
□ = Prepare alternative forecasts		n.a.	28%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: OCDE, 2017

Por su parte, todos los consejos fiscales cuentan con un liderazgo elegido con base en sus capacidades técnicas y méritos adquiridos, independientemente de la manera en que se elija, con una duración determinada. Además, todo consejo fiscal tiene autonomía para realizar los análisis que considere pertinentes para llevar a cabo sus programas de trabajo. De esta forma, aunque

políticamente es complicado que las autoridades fiscales acepten su instauración en un primer momento, en el largo plazo los beneficios en el desempeño de la política fiscal son posibles.

La OCDE declara que actualmente el 33% de los consejos fiscales tienen un panel externo que evalúa el desempeño del consejo, provee sugerencias técnicas y metodológicas para la elaboración del plan de trabajo. Tal es el caso de Corea, Holanda, Reino Unido, Eslovaquia y España. Asimismo, el CBO de Estados Unidos cuenta con el soporte de un panel de este tipo, el cual ha servido para legitimar las funciones de la institución en el congreso.

De esta forma, los consejos fiscales han cobrado popularidad de manera acelerada en el mundo, especialmente en países no europeos. El FMI contabiliza que actualmente 37 países cuentan con instituciones de este tipo⁷.

La popularidad de estas instituciones a nivel mundial radica en que, durante los últimos años, diversos estudios han sugerido una correlación positiva entre la existencia de consejos fiscales (con sus respectivas particularidades) y un mejor desempeño de la política fiscal y cumplimiento de las reglas fiscales. Así, aunque la disponibilidad de información empírica es aún limitada, Debrun y Kinda (2014) realizaron en un estudio empírico a partir de una muestra de 58 países desarrollados y emergentes, de los cuales la mitad instauraron un consejo fiscal en el periodo 1990 - 2011. Encontraron que la presencia de un Consejo Fiscal Independiente está positivamente correlacionada con un mejor desempeño de la política fiscal⁸, siempre que dentro de sus facultades y atribuciones se contemple el monitoreo de las reglas fiscales, elaboración y evaluación de pronósticos presupuestales y cuenten con mecanismos eficientes de comunicación en los medios

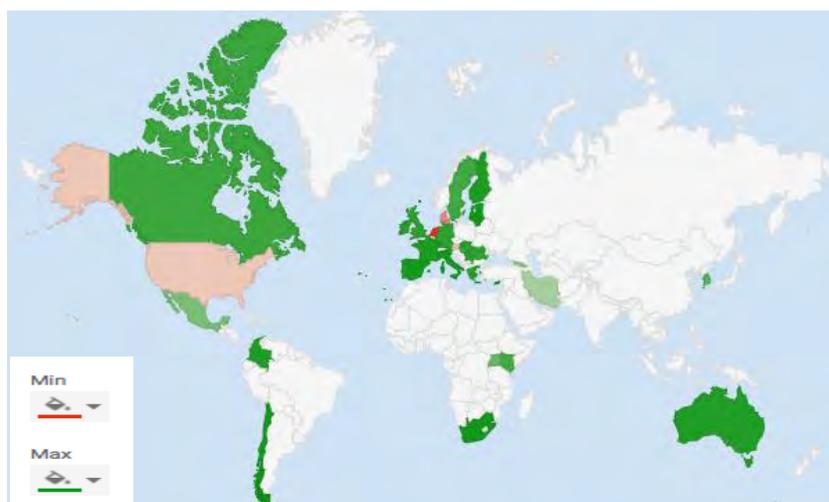
⁷ Entre ellas se cuenta a México debido a que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es considerado como un panel de asesoría legislativa en materia de finanzas públicas, a pesar de que como se menciona previamente, no cumple con las funciones y el mandato constitucional para ser un consejo fiscal.

⁸ Debrun y Kinda (2014) definen un mejor desempeño de la política fiscal como un balance primario ajustado a las reglas fiscales óptimas del país en cuestión y como una mejor calidad de los pronósticos sobre el presupuesto público.

que incrementen el impacto social y político de los estudios y pronósticos realizados por la institución.

Este último punto es muy relevante en un contexto democrático, pues las presiones políticas derivadas de la observación directa de una población más informada pueden incentivar a las autoridades fiscales para tomar decisiones más prudentes en el uso de los recursos públicos y desincentivar la publicación de pronósticos presupuestarios oficiales demasiado optimistas sujetos a debate público.

Ilustración 1: Consejos Fiscales en el mundo (1940 - 2017)

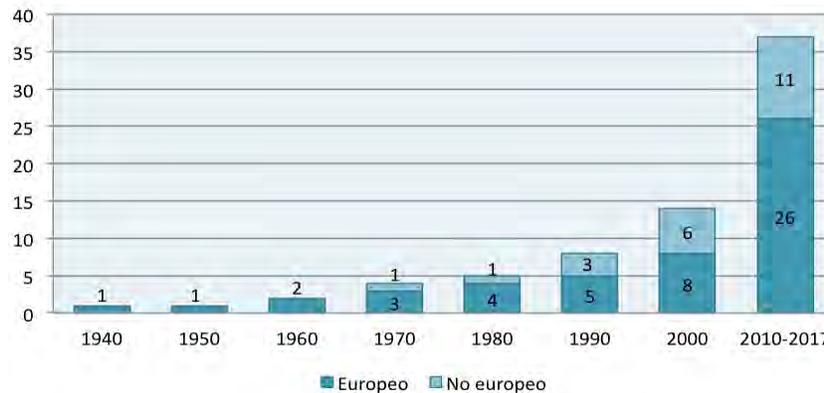


Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, Fiscal Council Dataset (2017)

Por otra parte, Hagemann (2011) analiza los consejos fiscales de varios países miembros de la OCDE⁹ para contrastar el desempeño de la política fiscal antes y después de la implementación de la institución. Encontró que la existencia de un consejo fiscal fuertemente comprometido en el curso de la política fiscal ha reducido los sesgos en los pronósticos presupuestarios e incentivado a las autoridades para cumplir con las reglas fiscales existentes.

⁹ Este autor analiza a varios países pertenecientes a la OCDE, pero su investigación empírica se basa en los consejos fiscales de Bélgica, Chile, Reino Unido y Hungría.

Gráfico 1: Número de Consejos Fiscales en el mundo (1940 – 2017)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, Fiscal Council Dataset

Además, detalla que en el caso de economías pequeñas, los consejos fiscales han servido como un semillero de “expertise” local con acceso a recursos y financiamiento que difícilmente conseguirían en otro lugar. En economías grandes, sus mecanismos de acción se ejercen sobre la base de un mayor acceso a información privilegiada y confidencial de las autoridades fiscales, mejorando la calidad y transparencia de los reportes y pronósticos de las instituciones.

Por su parte, Debrun y Kumar (2007) estimaron un modelo multivariante de datos de panel sobre la política fiscal en una muestra de países de la Unión Europea para evaluar una relación de causalidad entre la existencia de los consejos fiscales y un mejor desempeño presupuestario.

Encontraron que, aunque la dirección de la relación de causalidad no está determinada en sentido estricto, existe correlación estadísticamente significativa entre ambas variables. Así, la evidencia sugiere que la mera existencia de un consejo fiscal es señal del compromiso de las autoridades en el cumplimiento de la disciplina fiscal, ya sea por medio de reforzamiento de las reglas o por la disminución de la asimetría de la información con mayor transparencia.

CAPÍTULO II. SEMBLANZA DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO

2.1 LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO DE CARA AL NUEVO MILENIO

El final de la década de los sesentas marcó un cambio en la estrategia de crecimiento de México, y la política fiscal no quedó exenta. Los choques externos internacionales golpearon fuertemente a un país cuya estructura económica, industrial e institucional no estaba lista para enfrentar, propiciando fuertes desequilibrios macroeconómicos que las futuras administraciones tuvieron que menguar.

El país era entonces una economía con un Estado fuertemente intervencionista. Al comienzo de la década el gasto público representó el 24.6% del PIB, más del doble del registrado a inicios de los sesentas. El déficit público no fue un problema sino hasta 1972, cuando este creció en 380% respecto a 1971 (de 0.5 a 2.4% del PIB), manteniendo la tendencia alcista durante cinco años consecutivos (Moreno-Brid y Ros, 2010).

En este sentido, de acuerdo con estos autores, la política económica del gobierno de Luis Echeverría consistió en disminuir los problemas de la desigualdad del ingreso y la baja productividad de sectores clave de la economía mediante el incremento del gasto público. Se incrementó la inversión pública en la agricultura y se establecieron precios de garantía para productos básicos. Asimismo, se impulsó la industria manufacturera de exportación mediante el establecimiento de subsidios, devolución de impuestos para insumos importados, créditos de corto plazo, así como el establecimiento de instituciones como el Fondo de Equipamiento Industrial y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

De acuerdo con Moreno-Brid y Ros (2010), la estrategia de crecimiento a partir de la inversión pública funcionó parcialmente durante la primera mitad de la década. El crecimiento promedio del PIB en el sexenio de Echeverría fue de 6% anual; el sector exportador por encima de

14% y los salarios crecieron en más de 40%, disminuyendo considerablemente la desigualdad en el país.

No obstante, el crecimiento del gasto público no estuvo acompañado de una reforma fiscal que los sustentara. En 1964, el célebre economista Nicholas Kaldor había formulado una propuesta para reformar el sistema impositivo en México:

“El sistema es injusto porque favorece el ingreso proveniente de la propiedad de capital en contra del proveniente del trabajo; debido a una multitud de omisiones y exenciones que no tienen paralelo en otros países con objetivos económicos y sociales tales como los de México”.

(Kaldor, 1964)

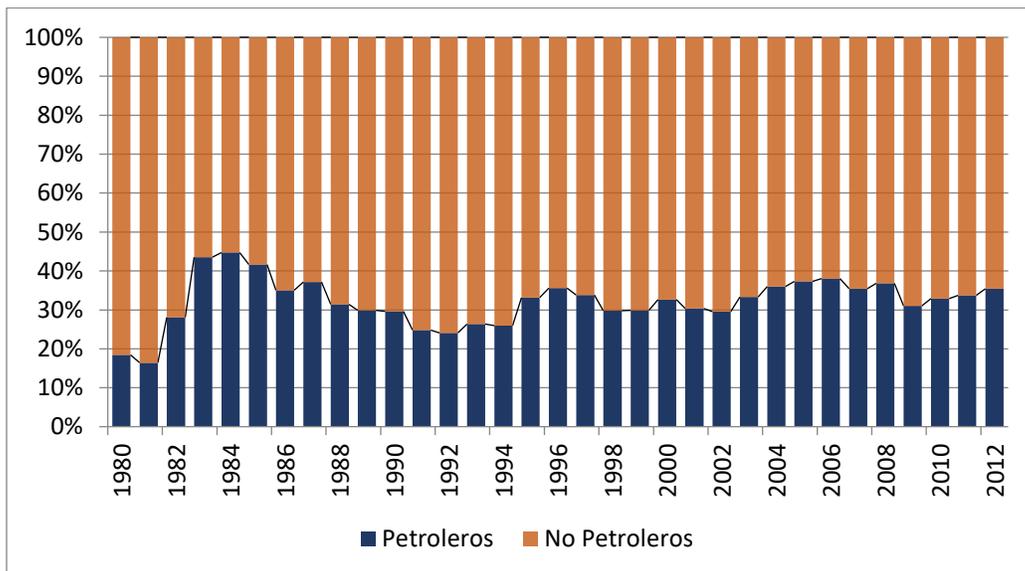
Por consiguiente, se crearon cuellos de botella en los canales exterior y fiscal del país. La inestabilidad macroeconómica comenzaba a manifestarse; por un lado, la inflación promedio anual crecía a la par del gasto público, pasando de 5.0% en 1972 a 12.0% en 1972 y 28.9% en 1977. Las negociaciones salariales pasaron a ser anuales y el consumo privado como porcentaje del PIB caía año con año. Por el contrario, la inversión pública seguía una tendencia ascendente, llegando a duplicarse en el transcurso de la década. Las exportaciones se mantuvieron estables pero las importaciones sí crecieron, principalmente de bienes de capital. Consecuentemente, la balanza comercial registró déficits crecientes y consecutivos, agravados por el primer shock petrolero en 1973 cuando México aún era importador de productos petroleros.

Por su parte, los ingresos fiscales no crecieron junto con el gasto, incrementando el déficit primario, mismo que fue cubierto principalmente con deuda externa, emisión monetaria y encaje legal. Los ingresos no petroleros crecieron modestamente a falta de una reforma fiscal progresiva y se rezagaron del gasto corriente y esta diferencia se compensó con los ingresos petroleros. Por lo consiguiente, el déficit financiero y el pago de intereses se triplicaron en menos de una década (Moreno-Brid y Ros, 2010).

Debido a las restricciones en la balanza de pagos y fiscal, la política monetaria que establecía un tipo de cambio fijo se volvió insostenible. En 1976 tuvo lugar una devaluación que agravó el entorno macroeconómico del país, misma que mejoró momentáneamente en 1977, al incrementarse de nuevo el precio internacional del petróleo junto con las reservas disponibles.

La capacidad de producción petrolera del país parecía ser la panacea para los desequilibrios macroeconómicos. La producción y las exportaciones petroleras crecían a un ritmo mucho mayor que la economía y se convirtieron rápidamente en el motor de arrastre del país, especialmente de los ingresos fiscales. Los ingresos petroleros pasaron de representar el 18.4% del total de ingresos presupuestarios en 1980 a 44.7% en 1984, por lo que los ingresos tributarios y no tributarios perdieron participación relativa.

Gráfico 2. Estructura de los ingresos presupuestarios: Petroleros y no petroleros (1980 – 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP

Tabla 6. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1980-1990
(Estructura porcentual)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos Presupuestarios	100.0%										
Gobierno Federal	58.8%	60.5%	53.5%	57.3%	51.9%	56.7%	56.3%	59.1%	58.8%	64.2%	63.9%
Tributarios	54.2%	55.0%	48.4%	33.3%	30.2%	32.4%	37.9%	36.4%	41.2%	44.7%	43.4%
ISR	21.2%	21.6%	16.4%	12.1%	12.0%	13.1%	14.4%	13.3%	17.2%	19.0%	18.8%
IVA	9.5%	11.3%	7.6%	9.2%	9.2%	9.4%	9.8%	10.5%	11.6%	12.1%	13.4%
IEPS	5.6%	4.0%	6.2%	7.3%	6.8%	6.9%	9.4%	8.3%	9.1%	8.8%	5.9%
Comercio exterior	15.9%	16.8%	17.4%	3.7%	1.1%	2.1%	3.0%	2.7%	1.6%	2.9%	3.4%
Tenencia	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%
ISAN	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%
Accesorios	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%	0.5%	0.8%	0.5%	0.7%	0.6%
Otros	1.6%	0.8%	0.4%	0.5%	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%	0.5%	0.5%	0.6%
No Tributarios	4.6%	5.5%	5.1%	24.0%	21.7%	24.3%	18.4%	22.7%	17.6%	19.5%	20.6%
Derechos	2.9%	3.2%	2.2%	18.1%	18.6%	20.4%	14.0%	18.2%	13.1%	14.1%	14.8%
Productos Aprovechamiento	0.9%	1.3%	0.9%	4.8%	1.9%	2.4%	1.9%	1.6%	0.4%	0.5%	2.8%
s	0.9%	1.0%	2.0%	1.1%	1.1%	1.5%	2.5%	3.0%	4.0%	4.9%	2.9%
Cont. de Mejoras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Org. y Empresas	41.2%	39.5%	46.5%	42.7%	48.1%	43.3%	43.7%	40.9%	41.2%	35.8%	36.1%
PEMEX	16.4%	14.1%	22.6%	21.8%	22.7%	17.9%	16.1%	14.8%	14.2%	11.9%	13.3%
CFE	2.7%	2.8%	2.4%	1.9%	2.6%	2.8%	3.8%	3.5%	4.5%	4.9%	5.1%
IMSS	7.2%	7.4%	7.0%	5.1%	4.6%	5.2%	5.8%	5.3%	5.9%	6.7%	7.1%
ISSSTE	1.9%	2.4%	2.1%	1.8%	1.9%	1.9%	1.3%	1.2%	1.4%	1.1%	1.2%
Otros	12.9%	12.9%	12.4%	12.0%	16.3%	15.5%	16.6%	16.2%	15.3%	11.2%	9.3%

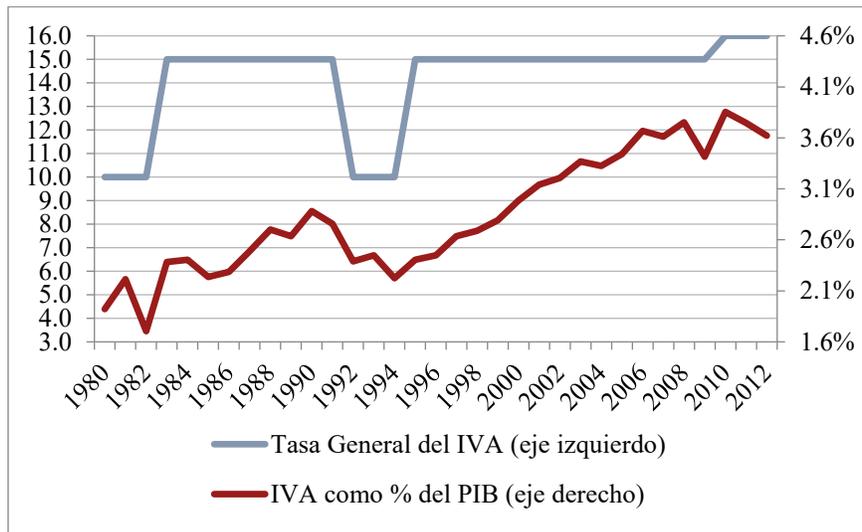
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Cabe destacar que la participación de los ingresos tributarios por ISR pasó de 21.2% a 12.0% en el mismo periodo y el IVA bajó de 9.5% a 9.2%. Es interesante además observar que el incremento de 5% en el IVA en 1983 no tuvo un efecto considerable en la recaudación total en el corto plazo, pues pasó de 2.2% como proporción del PIB antes del incremento a 2.4% en 1984 y no subió su participación total sino hasta el término de la década de los 90 (SHCP, 2017).

Un factor muy importante a tomar en cuenta es que al final del mandato del presidente José López Portillo se determinó la expropiación de la banca comercial mexicana, con lo cual se pretendía tener un control más directo sobre el sistema financiero, merced de la crisis económica que prevalecía. Aunque el fenómeno de una banca estatizada duró apenas una década, durante este periodo se gestó un cambio estructural de la banca, pues en tan solo 4 años transitamos de 60 a 19

instituciones de banca múltiple mediante varios procesos de fusiones (Banco de México, 2017). Más aún, durante el mandato de Miguel de la Madrid, la captación bancaria creció a una tasa de 4.3% anual, la cartera de crédito pasó de 17% a 25% del PIB y el ahorro financiero de 32% a 40% del PIB.

**Gráfico 3. Tasa general y recaudación como porcentaje del PIB
(1980 – 2012)**



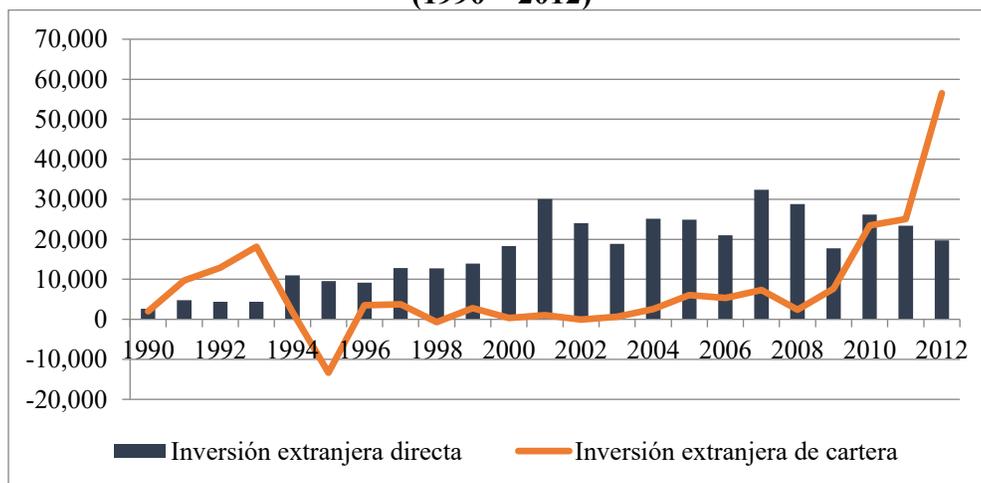
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP

La década de los ochentas representó el inicio de la caída de los impuestos al comercio exterior en el balance público. El total de los impuestos al comercio exterior pasaron de un total de 186 mil millones de pesos en 1983 a cerca de 24 mil millones en 1985, lo que representa una caída real de 87.1%. Lo anterior obedece a que el Presidente de la Madrid puso en marcha una estrategia de liberalización del comercio y de flujos financieros; México redujo en 1984 unilateralmente un conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio exterior y se firmó en 1985 el Acuerdo Bilateral en Subsidios y Medidas Compensatorias con Estados Unidos en la que se eliminaron subsidios a la exportación y se creó un *drawback*, es decir, un sistema de devolución de impuestos de importación para los exportadores. Adicionalmente, se creó un

programa que permitía la importación libre de impuestos para ciertas materias primas que fueran utilizadas por empresas manufactureras de exportación (SIICEX, 2012).

La adhesión al GATT en 1986 comenzó otra etapa de eliminación de barreras al comercio exterior. En 1988 ya habían sido totalmente removidas las cuotas y precios fijos oficiales de importación; el rango de impuestos a la importación se redujo a 0-20% y en 1989 se aprobó un nuevo sistema regulatorio para la Inversión Extranjera Directa, en las que se eliminó cerca del 75% de las restricciones de la entrada de capital foráneo. Consecuentemente, para 1990, México ya era una de las economías más abiertas al comercio internacional.

Gráfico 4. Inversión extranjera en México: Directa y de cartera, millones de dólares (1990 – 2012)



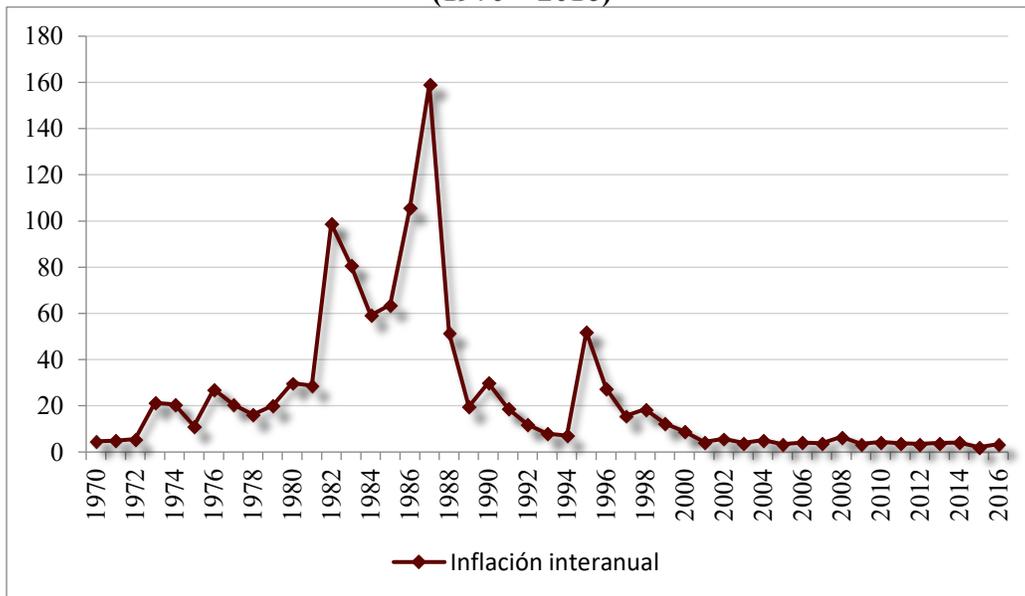
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de México

Por su parte, las consecuencias de las tasas de inflación elevadas sobre las finanzas públicas se manifestaron principalmente en dos sentidos. En un primer momento, el efecto comúnmente denominado Olivera-Tanzi¹⁰ provocó una disminución del valor real de la recaudación,

¹⁰ Se conoce el efecto Olivera-Tanzi como un mecanismo mediante el cual el valor real de los ingresos públicos se ve disminuido debido a una tasa de inflación persistente, dada la brecha temporal que existe entre la recaudación y el ejercicio del gasto.

principalmente debido al rezago entre esta y el gasto. Sin embargo, como Moreno-Brid y Ros (2010) argumentan, los ingresos petroleros experimentaron un auge que compensó la caída de los ingresos tributarios, sumado a que las sucesivas devaluaciones y la contracción de la demanda interna redujeron sustancialmente el déficit en cuenta corriente y de las finanzas públicas durante la primera mitad de esta década. Asimismo, en 1986 los precios internacionales del crudo cayeron, reduciendo en cerca de 50% los ingresos petroleros en la balanza de pagos y contribuyendo enormemente a la depreciación de 1987, reduciendo a su vez el déficit fiscal. Sin embargo, esta situación agravó el problema inflacionario, mismo que llegó a su punto más alto en 1987.

**Gráfico 5. Inflación interanual: Variación diciembre – diciembre
(1970 – 2016)**

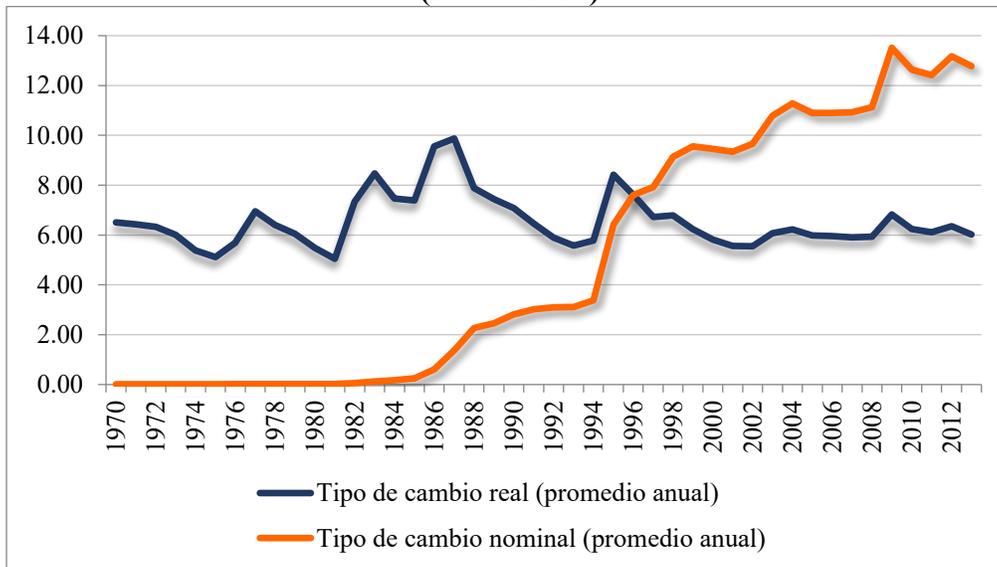


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI

En este mismo año el gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid convocó a los sindicatos y a las empresas a firmar el Pacto de Solidaridad Económica, cuyo objetivo era combatir las presiones inflacionarias mediante la congelación de los salarios, el tipo de cambio nominal y

austeridad fiscal y monetaria (Moreno-Brid y Ros, 2010). Esta estrategia logró reducir en gran medida la tasa de inflación, aunque con un costo muy alto para el mercado interno¹¹.

Gráfico 6. Tipo de cambio nominal y real: Pesos por dólar, promedio anual (1970 – 2013)



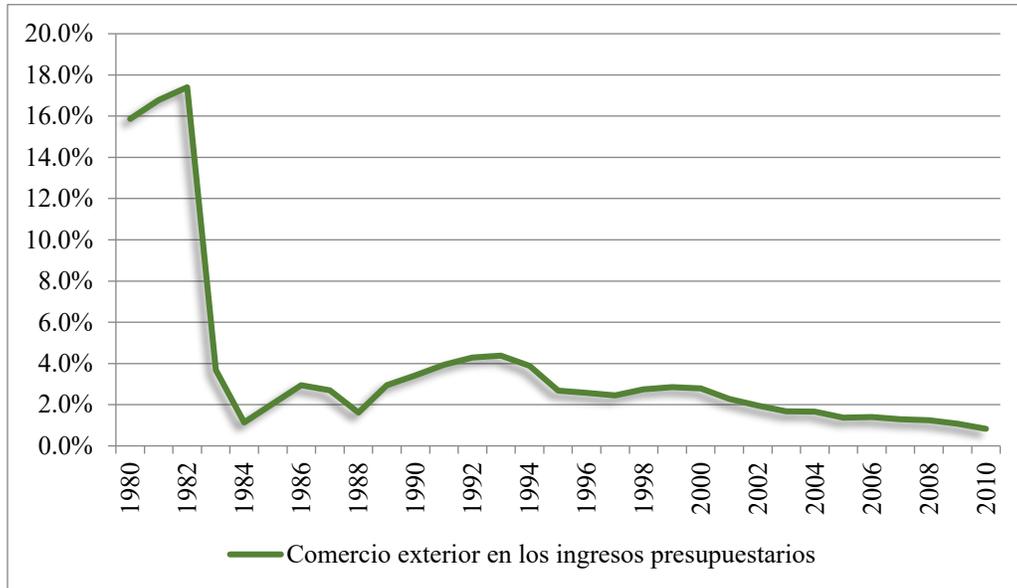
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP¹²

Asimismo, durante esta década, aunque el consumo público se mantuvo relativamente constante, la reducción en el gasto se ejerció principalmente por la caída en la inversión, misma que pasó de tener una participación del 12% del PIB en 1981 a 4.2 en 1990 y a 3.3% en el 2000.

¹¹ De acuerdo con Moreno-Brid y Ros, 2010, durante la década de 1980 el salario real de la economía se redujo en más de la mitad y la participación de los salarios en el PIB pasaron del 36% en 1980 a 25% en 1990.

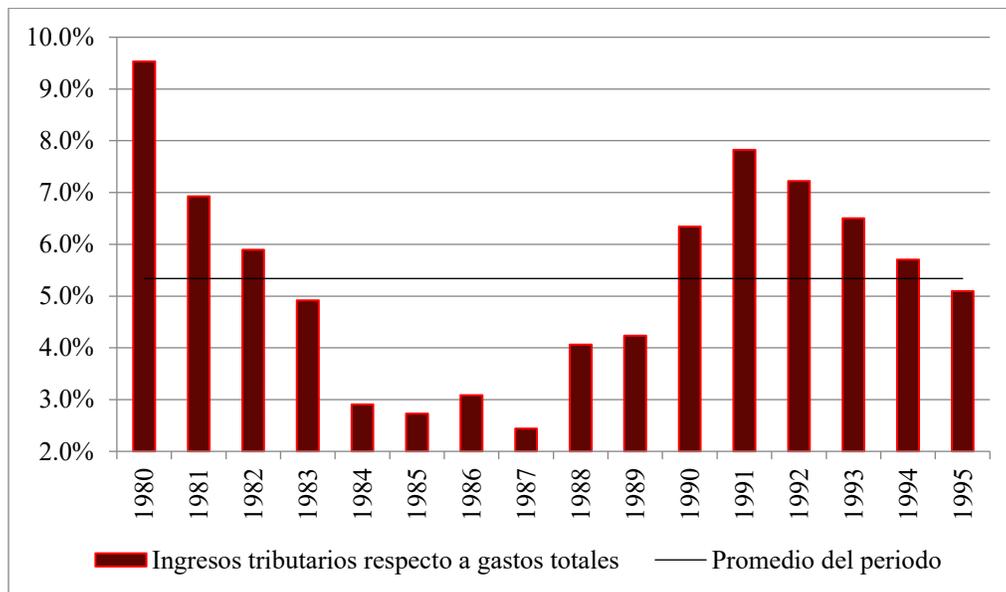
¹² El tipo de cambio real proporciona una medida de valor del dólar en términos de su poder de compra. Se calculó por el CEFP multiplicando el tipo de cambio nominal por la razón del índice de precios de Estados Unidos y México. Año base 1996 = 100.

**Gráfico 7. Participación del comercio exterior en los ingresos presupuestarios del sector público
(1980 – 2010)**



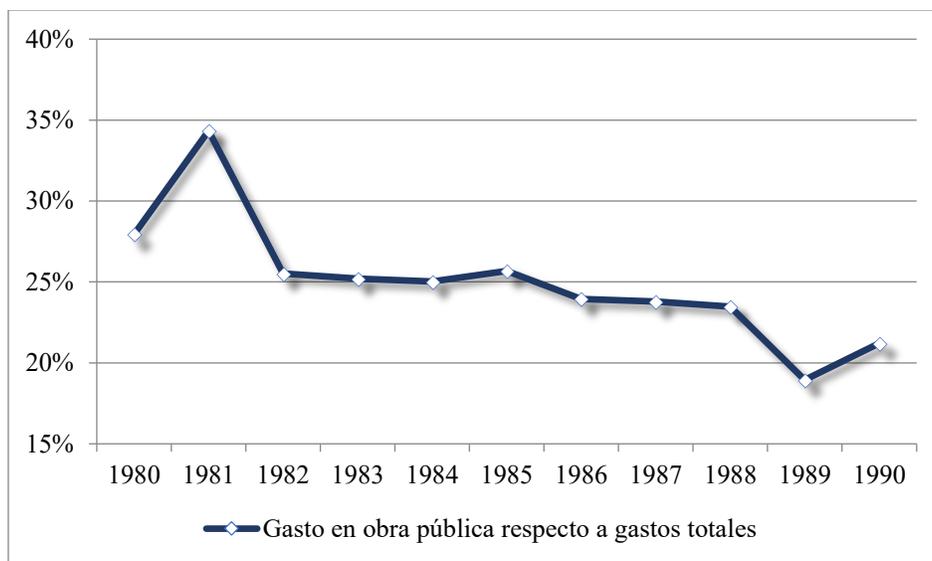
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

**Gráfico 8. Proporción de los ingresos tributarios respecto a gastos totales de las Entidades Federativas
(1980 – 1995)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP

**Gráfico 9. Gasto en obra pública respecto a gastos totales de las Entidades Federativas
(1980 – 1990)**



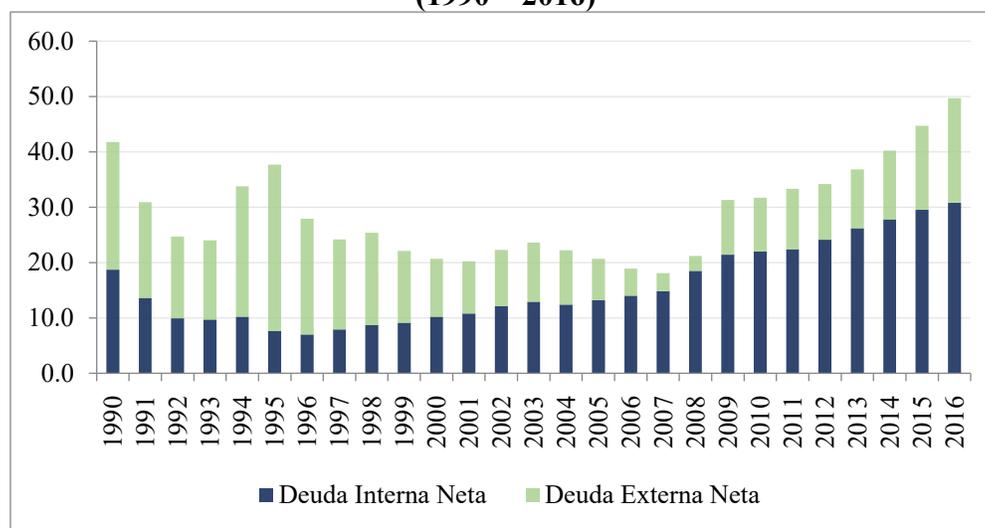
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP

En este sentido, para 1990 la tasa de inflación era ya cercana al 30% y la tasa de crecimiento del PIB fue del 5.1% en este año. Durante la década de 1990 y hasta 2008, el balance primario del sector público se mantuvo positivo, aunque el superávit más alto se registró en 1991 y ha venido cayendo desde entonces. Asimismo, desde entonces el gasto público como proporción del PIB ha registrado una caída constante, pasando de un 27.5% en 1990 a 22.7% en el 2000. Esta disminución está determinada principalmente por la caída en el pago de intereses y en menor grado en el gasto de capital. Durante esta década también se registró un cambio en las proporciones de la deuda pública interna y externa. La deuda externa pasó de ser más del doble de la interna como porcentaje del PIB en 1994 a la mitad en el 2000 y un tercio en el 2010.

Por su parte, el enorme incremento de las tasas de interés internacionales, la acelerada inflación y las restricciones al crédito externo que tuvieron lugar en los ochentas provocaron un

alza en el costo financiero de la deuda, en el contexto de austeridad fiscal, aunque compensados en gran medida por el auge de los ingresos petroleros¹³.

Gráfico 10. Saldos de la deuda del Sector Público Federal: Porcentaje del PIB¹⁴
(1990 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP¹⁵

En este sentido, la fragilidad de los indicadores macroeconómicos del país estaba basada en la dependencia de los ingresos fiscales petroleros, una controlada, aunque alta tasa de inflación; tasas de interés elevadas y una persistente sobrevaluación de la moneda. Estas condiciones desembocaron en la ya conocida crisis de 1994.

¹³ Moreno-Brid y Ros (2011) argumentan que aunque el ciclo político observado en la mayor parte de las democracias no se cumple en el caso de México debido a la carencia de competencia electoral, en los años previos a las elecciones presidenciales se observa un sustancial incremento en el déficit fiscal, aun cuando la tendencia general es de austeridad fiscal después de 1982.

¹⁴ Incluye los pasivos del Sector Público Federal, de las Entidades Públicas del Sector Presupuestario Directo y la Banca de Desarrollo.

¹⁵De acuerdo con la SHCP:

DEUDA EXTERNA BRUTA. Suma del total de pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos denominados en moneda extranjera. Considera las variaciones cambiarias y los ajustes.

DEUDA EXTERNA NETA. Deuda externa bruta menos los activos financieros del Gobierno Federal en el exterior.

DEUDA INTERNA BRUTA. Total de créditos pendientes de pago, pagaderos dentro del país otorgados al sector público no financiero, denominados en moneda nacional y extranjera proveniente del Banco de México, Banca Comercial, de Desarrollo y a través de valores gubernamentales.

DEUDA INTERNA NETA. Es la deuda interna bruta menos las obligaciones totales del sistema bancario con el Sector Público.

Tabla 7. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1990 – 2000

(Estructura porcentual)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Presupuestarios	100.0%										
Gobierno Federal	63.9%	70.0%	71.4%	66.9%	67.0%	66.9%	67.6%	69.0%	69.6%	70.5%	73.6%
Tributarios	43.4%	41.5%	43.9%	49.4%	48.8%	40.7%	38.9%	42.4%	51.6%	54.5%	49.3%
ISR	18.8%	17.9%	19.7%	21.7%	21.5%	17.6%	16.7%	18.3%	21.6%	22.6%	21.9%
IETU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IVA	13.4%	12.5%	10.9%	12.9%	11.7%	12.4%	12.4%	13.3%	15.3%	15.8%	16.1%
IEPS	5.9%	5.0%	6.6%	7.4%	9.2%	6.6%	5.1%	6.2%	9.8%	11.2%	6.9%
Comercio exterior	3.4%	3.9%	4.3%	4.4%	3.9%	2.7%	2.6%	2.5%	2.7%	2.9%	2.8%
Tenencia	0.3%	0.4%	0.7%	0.9%	0.9%	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	0.8%	0.7%
ISAN	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.2%	0.0%	0.1%	0.3%	0.4%	0.4%
Accesorios Bienes y Servicios	0.6%	0.8%	0.7%	1.2%	1.2%	0.5%	1.3%	1.2%	1.0%	0.9%	0.5%
Suntuarios	0.0%										
ISCAS	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IRP	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.6%	0.5%	0.7%	0.5%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
No Tributarios	20.6%	28.6%	27.6%	17.5%	18.2%	26.2%	28.7%	26.6%	18.0%	16.0%	24.3%
Derechos	14.8%	13.9%	12.9%	13.6%	10.7%	16.6%	19.5%	17.9%	13.4%	11.1%	17.9%
Productos	2.8%	1.2%	1.3%	0.4%	1.0%	2.1%	1.2%	1.1%	1.5%	0.8%	0.6%
Aprovechamientos	2.9%	13.5%	13.4%	3.5%	6.4%	7.5%	7.9%	7.6%	3.1%	4.0%	5.8%
Cont. de Mejoras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Org. y Empresas	36.1%	30.0%	28.6%	33.1%	33.0%	33.1%	32.4%	31.0%	30.4%	29.5%	26.4%
PEMEX	13.3%	9.9%	8.5%	9.6%	9.9%	11.8%	12.6%	11.5%	10.5%	10.6%	8.5%
CFE	5.1%	4.9%	5.2%	7.0%	6.3%	6.8%	6.8%	7.3%	8.1%	8.1%	8.1%
IMSS	7.1%	7.4%	7.9%	10.0%	10.6%	9.3%	8.3%	7.6%	7.3%	7.4%	7.3%
ISSSTE	1.2%	1.3%	1.2%	1.6%	1.5%	1.8%	1.7%	1.8%	2.0%	2.1%	1.8%
Otros	9.3%	6.4%	5.8%	5.0%	4.7%	3.4%	2.9%	2.8%	2.4%	1.3%	0.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Durante esta década también se registró un cambio en las proporciones de la deuda pública interna y externa. La deuda externa pasó de ser más del doble de la interna como porcentaje del PIB en 1994 a la mitad en el 2000 y un tercio en el 2010¹⁶.

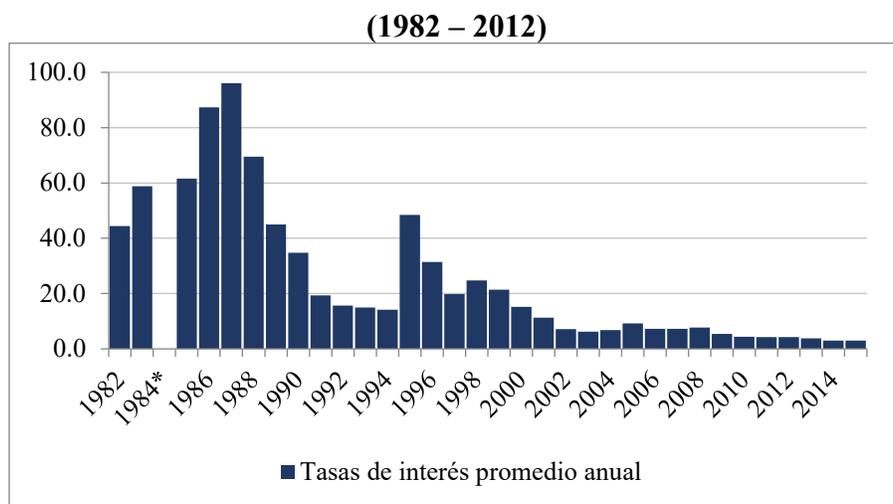
Por su parte, el enorme incremento de las tasas de interés internacionales, la acelerada inflación y las restricciones al crédito externo que tuvieron lugar en los ochentas provocaron un alza en el costo financiero de la deuda, en el contexto de austeridad fiscal, aunque compensados en gran medida por el auge de los ingresos petroleros¹⁷.

¹⁶Véase gráfico 10.

¹⁷Moreno-Brid y Ros (2011) argumentan que, aunque el ciclo político observado en la mayor parte de las democracias no se cumple en el caso de México debido a la carencia de competencia electoral, en los años previos a las elecciones

En este sentido, la fragilidad de los indicadores macroeconómicos del país estaba basada en la dependencia de los ingresos fiscales petroleros, una controlada, aunque alta tasa de inflación; tasas de interés elevadas y una persistente sobrevaluación de la moneda. Estas condiciones desembocaron en la ya conocida crisis de 1994.

Gráfico 11. Tasas de interés promedio anual



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP¹⁸

Posterior a la crisis del 94, la política fiscal en México correspondió con los cambios en la política macroeconómica iniciados previamente: la política comercial y financiera orientada a la liberalización, una política industrial menos proteccionista¹⁹ y la privatización de las empresas públicas²⁰, incluyendo a la banca comercial. Cabe destacar que, del total de los recursos obtenidos mediante las privatizaciones, la mayor parte (cerca del 80%) se utilizó para sufragar la deuda pública (Moreno-Brid y Ros, 2011).

presidenciales se observa un sustancial incremento en el déficit fiscal, aun cuando la tendencia general es de austeridad fiscal después de 1982.

¹⁸ *Datos no disponibles para 1984

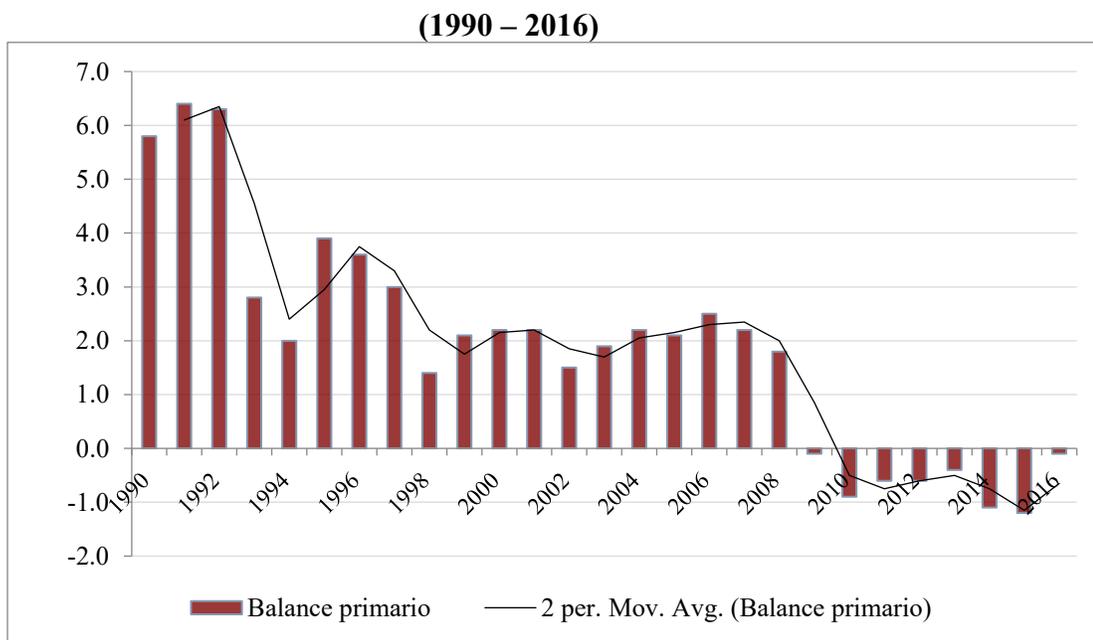
¹⁹ Durante el periodo de Carlos Salinas se eliminaron varios subsidios crediticios, incentivos fiscales y comerciales que debilitaron la política industrial del país, dando énfasis al esquema orientado a la exportación de manufacturas.

²⁰ En una primera etapa de privatización, entre 1983 y 1989 el número de empresas del Estado disminuyó de 1155 a 310, aunque el peso relativo de estas empresas en la economía era muy pequeño. En una segunda etapa, entre 1989 y 1992, las privatizaciones representaron cuantiosos ingresos para el sector público, especialmente por la venta de Teléfonos de México y los bancos comerciales (Moreno-Brid y Ros, 2011).

En este sentido, el conjunto de reformas de la administración de Salinas se enfocó en corregir los desequilibrios de la crisis mediante ajustes en la estructura industrial, comercial, financiera y fiscal del país. En cuanto al sector petrolero, este comenzó una tendencia creciente tanto en volumen de producción como en ingresos por exportaciones del crudo, mismas que llegaron a su máximo histórico en 2012²¹, para comenzar una fase de rápido descenso desde entonces.

El ajuste fiscal se enfocó principalmente en el saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de la participación del Estado en la economía y de la reducción de la deuda pública (especialmente la externa), así como del gasto programable y no programable. Asimismo, durante los noventas incrementó la participación de los ingresos tributarios respecto del total, especialmente por concepto de ISR e IVA.

Gráfico 12. Balance primario del sector público: Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

²¹ Es interesante observar que en 2012 - el año de mayor ingreso de divisas por exportaciones petroleras – la producción petrolera ya mostraba signos de debilidad, pues registró una caída de cerca del 28% con respecto al auge de 2004 y el volumen de producción de crudo ha venido declinando desde entonces.

2.2 PRESUPUESTO EQUILIBRADO DE FOX, DESEQUILIBRIOS CON CALDERÓN

Para inicios del año 2000, el balance primario seguía siendo superavitario, los ingresos petroleros crecían a una tasa sin precedentes y los requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB no crecieron sino hasta que se presentó la crisis financiera de 2008.

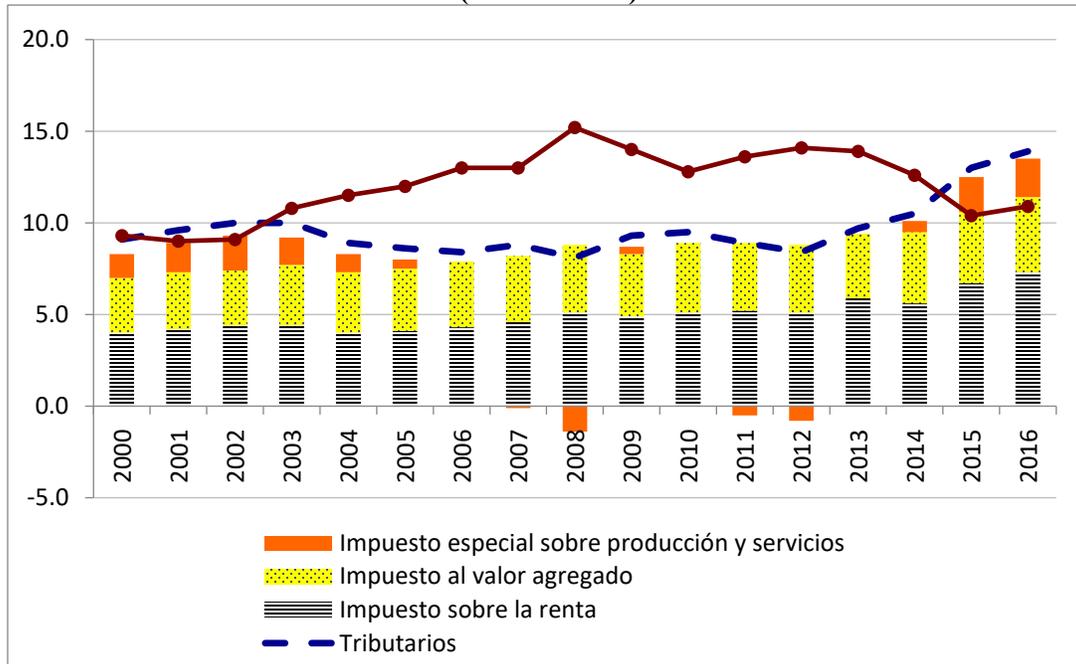
Por su parte, entre el 2000 y el 2008 el costo financiero del sector público mantuvo una tendencia decreciente, aun cuando el gasto programable crecía a una tasa anual real de 5.8%, mientras los ingresos presupuestarios totales crecían a un ritmo anual real de 4.8%. Consecuentemente, podemos afirmar que durante el sexenio de Vicente Fox e inicios del mandato de Felipe Calderón, las finanzas públicas estaban equilibradas, aunque con una alta dependencia de los ingresos petroleros que crecían a una tasa anual real de 10.7%.

La crisis financiera internacional de 2009 tuvo un efecto importante sobre el balance del sector público mexicano. En primera instancia, 2009 fue el primer año en que se registró un déficit primario después de más de dos décadas de superávits continuos y los requerimientos financieros comenzaron a crecer a un ritmo acelerado, mientras el volumen de producción petrolera mostraba una tendencia de rápido descenso. En consecuencia, 2008 representó el inicio del cambio en la estructura de las finanzas públicas, pues serían ahora los ingresos tributarios la principal fuente de ingresos fiscales²².

²² Como consecuencia del rápido descenso del volumen de producción petrolera y de la volatilidad de los precios internacionales del petróleo, en mayo de 2007 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establecen las reglas de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante posibles caídas en los precios del crudo.

**Gráfico 13. Ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB: Tributarios y no tributarios
IEPS, IVA e ISR**

(2000 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

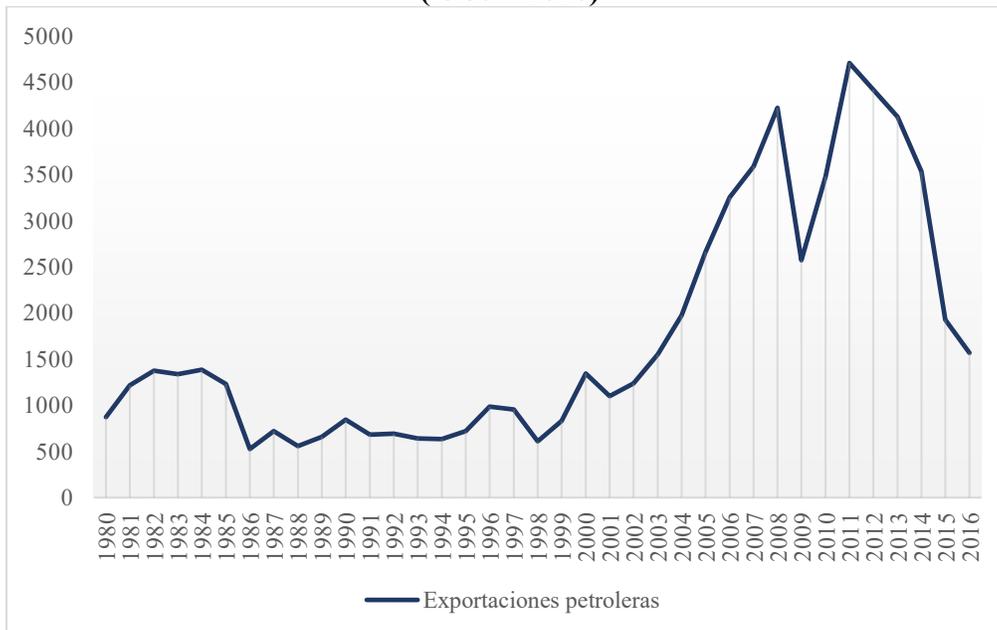
Gráfico 14. Volumen de producción petrolera: Miles de barriles diarios y precio promedio de la mezcla mexicana

(1984 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y la SE

**Gráfico 15. Exportaciones petroleras, promedio anual: Millones de dólares
(1980 – 2016)**



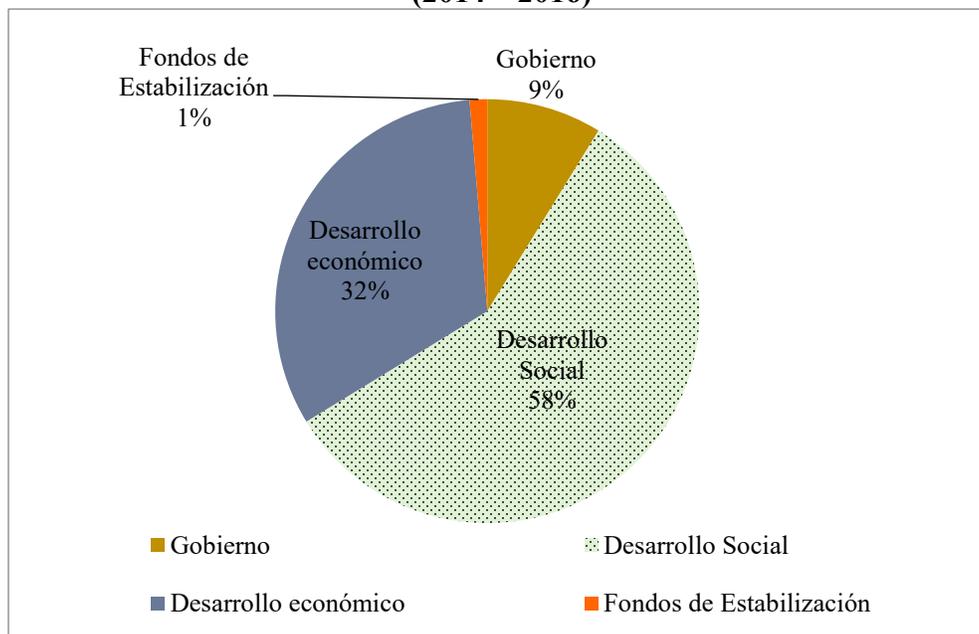
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI

El fuerte impulso al gasto programable que se dio durante el sexenio de Calderón tuvo su origen principalmente en las partidas del funcionamiento del gobierno, mismo que creció a una tasa anual real de 8.9% durante el periodo. Los dos grandes responsables de este incremento fueron las erogaciones en Asuntos Financieros y Hacendarios y de Orden Público y de Seguridad Interior, mismas que crecieron a una tasa anual de 99.0% y 11.2%, respectivamente. En el caso de Asuntos Financieros y Hacendarios, el monto total pasó de 377 millones de pesos en 2007 a 29,150 millones en 2012. Al respecto, la cuenta pública de 2011 afirma:

“...Ello se explica, en gran medida, por los recursos destinados al Servicio de Administración Tributaria, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con objeto de cubrir gastos en servicios de electricidad, telefonía, informática, postal, seguros, capacitación, vigilancia y conservación de inmuebles, aunado al suministro de materiales y útiles de administración.”

Gráfico 16. Composición del Gasto Programable del Sector Público: Clasificación funcional

(2014 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Por su parte, el incremento en el gasto en seguridad es justificado por la misma fuente como derivado de la agresiva política de lucha contra el narcotráfico de Felipe Calderón, con un incremento en el número de efectivos y fuertes inversiones en la capacidad operativa, de inteligencia, equipamiento e infraestructura de la Policía Federal, SEDENA y SEMAR.

Asimismo, el rubro del gasto en salud creció a una tasa real anual de 7.3% entre 2007 y 2012, particularmente en 2010 a causa de la canalización de recursos federales a la expansión de la cobertura del Seguro Popular²³. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del gasto en salud ha venido cayendo desde entonces, siendo su participación respecto al gasto total de 12.3% en 2016 y contrastando con un máximo de 14% registrado en 2012.

En este punto cabe destacar que, dada la tendencia demográfica del país, existe una relación directa positiva entre el incremento del gasto público en salud y el envejecimiento de la población.

²³ En 2004 entró en vigor una reforma a la Ley General de Salud que dio origen al Seguro Popular de Salud (SPS), cuyo objetivo era cubrir a la población que por diversas causas no tienen acceso a la Seguridad Social y misma que asciende a 50 millones de habitantes.

Asimismo, el gasto público en pensiones y jubilaciones muestra una tendencia creciente, pasando del 1.1% a 3.3% del PIB del 2000 al 2016. Lo anterior ejercerá presiones sobre las finanzas públicas que deberán atenderse en el corto plazo, pues la limitada disponibilidad de recursos públicos obligará al gobierno a ejercer el gasto de manera más eficiente en este rubro.

Por el contrario, la tasa de crecimiento del gasto en educación también se ha reducido recientemente. Durante el sexenio de Felipe Calderón, este rubro crecía a una tasa anual de 2.8%, mientras que en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto el gasto en educación crece 1.6% anualmente. No obstante, la participación respecto al total del gasto ejercido ha venido en franco descenso, pasando del 20% en 2007 a sólo 16.3% en 2016.

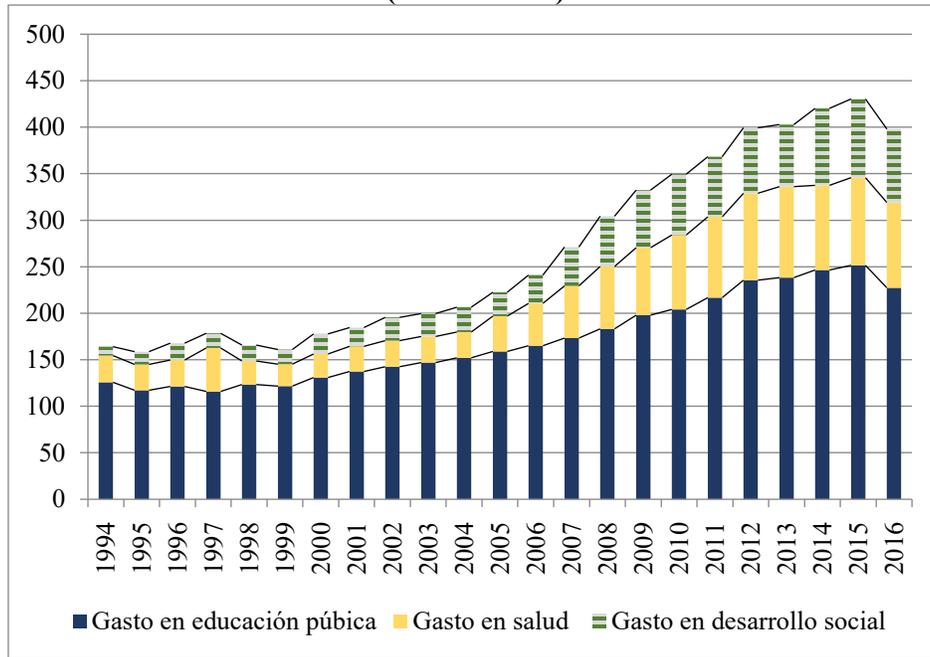
**Gráfico 17. Gasto público en pensiones: Porcentaje del PIB
(1995 – 2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Gráfico 18. Gasto programable en educación pública, salud y desarrollo social: Miles de millones de pesos de 2008

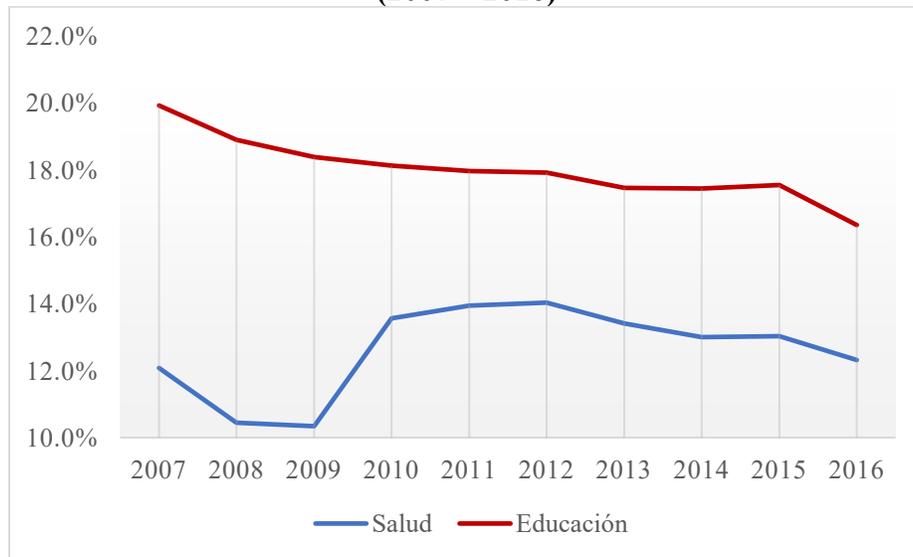
(1994 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Gráfico 19. Gasto programable en educación y salud: Porcentaje respecto al total

(2007 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

2.3 EL RUMBO HACIA NUESTROS DÍAS

Todo lo anterior contrasta con el acelerado incremento de los Requerimientos Financieros del Sector Público durante el reciente proceso de consolidación fiscal, mismo que ha sido posible en gran medida por la caída en la inversión pública y del gasto en rubros de desarrollo social y económico. Respecto al proceso de consolidación fiscal, los Criterios Generales de Política Económica en el ejercicio fiscal de 2016²⁴ detallan:

“...en 2016 el esfuerzo de consolidación fiscal para enfrentar las presiones de finanzas públicas tendrá que descansar también en reducciones del gasto programable, ya que no se recurrirá a un mayor endeudamiento y no se contemplan modificaciones al marco fiscal con fines recaudatorios.”

Sin embargo, desde 2007 hasta 2016 el saldo de la deuda pública ha crecido a una tasa anual de 16.7% y tan sólo en 2016 creció 18.8%, pasando de 44.7 a 49.6 puntos porcentuales del PIB. Asimismo, la Cuenta Pública de 2016²⁵ detalla:

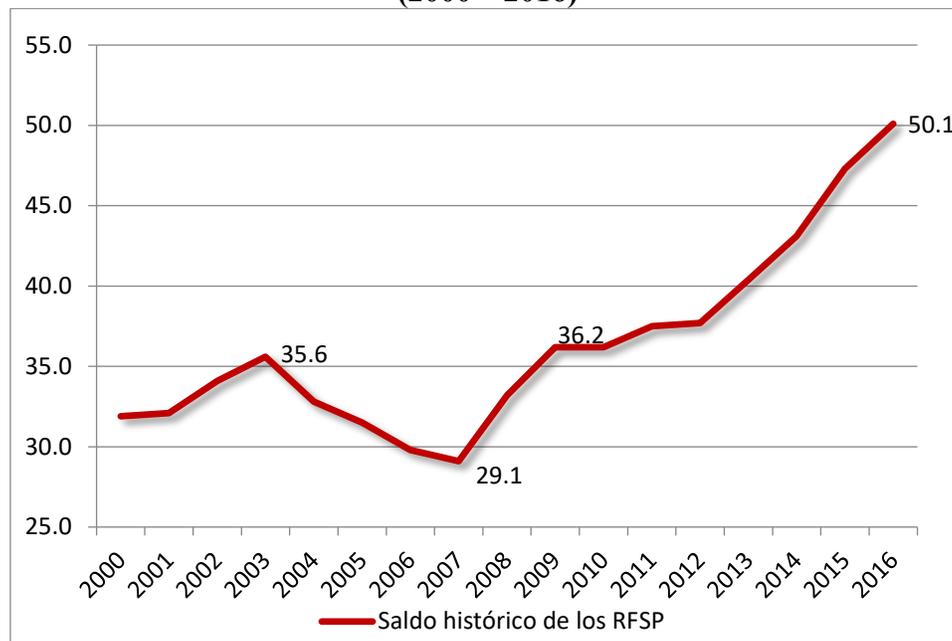
“...en congruencia con los objetivos planteados en la estrategia multianual de consolidación fiscal, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), la medida más amplia de deuda pública, alcanzó al cierre de 2016 un nivel de 50.2% del producto interno bruto (PIB); cifra menor al nivel definido en los Criterios Generales de Política Económica para 2017 de 50.5% del PIB”.

Esto resulta contradictorio, pues en realidad la deuda pública se está definiendo en un nivel más alto para 2017. Por si esto no fuese suficiente, para julio de 2017 la deuda pública es mayor en 4.3% y 14.2% respecto a 2016 y 2015 respectivamente.

²⁴ Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2016, página 11.

²⁵ Cuenta Pública (2016), página 3.

**Gráfico 20. Saldo histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
(2000 – 2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

En este sentido, el esfuerzo de consolidación fiscal propuesto por las autoridades enfrenta varios retos en el corto plazo. En un primer momento, la caída en la participación de los ingresos petroleros ha profundizado la necesidad de incrementar la recaudación tributaria. Por otro, la coyuntura económica y política internacional ejerce presiones sobre la deuda pública por los canales del tipo de cambio y de las tasas de interés. Lo anterior explica el notable incremento en el gasto no programable y particularmente del costo financiero de la deuda desde 2015, mientras que el gasto programable y en inversión pública han reducido su participación en el total.

Una anotación que merece atención es que en marzo de 2017, el Banco de México entregó a Hacienda un remanente de operación de 321 mil millones de pesos derivados de una ganancia cambiaria y mismo que por ley está destinado a reducir la deuda pública, el déficit presupuestario y al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios. A reserva de discutir los posibles

efectos de esta práctica sobre la política monetaria del Banco de México²⁶, estos ingresos son extraordinarios y no deben considerarse como parte del financiamiento público futuro.

Cuando las condiciones económicas internacionales son adversas, la política fiscal adquiere una responsabilidad única en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Es por ello que los esfuerzos orientados al mejoramiento de los indicadores de la política fiscal deben estar basados en el uso óptimo de los recursos públicos. Esta hipótesis contrasta con los casos de corrupción y enriquecimiento ilícito de servidores públicos que cotidianamente aparecen en los espacios noticiosos.

Más aún, el sobre ejercicio en algunas partidas del gasto público como Comunicación Social, Servicios de Traslado y Viáticos, así como Vehículos y Equipos de Transporte resulta preocupante, pues denota el peso relativo que el gobierno federal otorga a los capítulos del gasto de operación. En contraste, de manera constante se observa un sub ejercicio del gasto en maquinaria e inversión y obra pública²⁷.

Durante las últimas cuatro décadas, la política fiscal ha experimentado numerosas transformaciones, adecuándose al cambiante entorno macroeconómico internacional y a las condiciones internas de México. Sin duda, las reformas estructurales de los noventa plantaron las bases de la relativa estabilidad macroeconómica de la que actualmente goza el país, aunque existen numerosos retos por enfrentar.

Una primera observación permite vislumbrar un cambio en la estructura de las finanzas públicas en cuanto al origen de los ingresos, pues el petróleo ha disminuido considerablemente su participación en estos. A pesar de ello, se observa una tendencia creciente de la participación de

²⁶ Esta práctica equivale a incrementar los pasivos del Banco Central, pues al inyectarse liquidez a la economía por la transferencia del ROBM a Hacienda, este tendría que anular los efectos inflacionarios mediante la emisión de Instrumentos de Regulación Monetaria.

²⁷ Para mayor información al respecto, referirse al Anexo.

los ingresos presupuestarios en el PIB, los cual refleja los esfuerzos por expandir la recaudación y disminuir la informalidad.

Además, observamos un comportamiento contracíclico en el ejercicio del gasto público, en el sentido de que en las fases recesivas de la economía se aprecia un repunte del gasto y del déficit primario, particularmente en 1994 y 2008. Sin embargo, la composición del gasto no necesariamente corresponde con las necesidades de la economía en el mediano y largo plazo, pues los rubros de gasto en desarrollo social y económico como inversión y obra pública, educación o salud muestran una tendencia negativa, incluso en fases de relativa expansión.

Por el contrario, los rubros de gasto operativo del sector público federal, tales como comunicación social y publicidad, servicios de traslado y viáticos o vehículos de traslado y equipos de transporte muestran una tendencia creciente desde años atrás y más aún, un persistente sobre-ejercicio con respecto a lo aprobado en el presupuesto de egresos. Esto contrasta con algunas partidas constantemente sub ejercidas como el gasto en maquinaria e inversión y obra pública.

Consecuentemente, mientras el entorno político y económico internacional da signos de inestabilidad con bajos precios de petróleo, tasas de interés al alza y volatilidad en el mercado cambiario, las finanzas públicas se enfrentan a presiones financieras que ponen en riesgo la sostenibilidad de la deuda. Por tanto, resulta crucial que existan mecanismos de control que den seguimiento oportuno a los indicadores de sostenibilidad y al cumplimiento de las reglas fiscales contracíclicas.

En este orden de ideas, la propuesta del presente trabajo gira en torno a la instauración de una Institución Fiscal con capacidades técnicas y jurídicas para salvaguardar ex – ante el buen desempeño de la política fiscal en cuanto a la reducción del sesgo al déficit que Calmfors y Wren Lewis (2011) identifican con las asimetrías en la información disponible, la inconsistencia temporal y la posible incidencia de la carga fiscal sobre las generaciones futuras. Asimismo, se

argumenta que una organización de carácter técnico y exenta de presiones políticas puede ayudar a mejorar el ejercicio del gasto durante los ciclos políticos y minimizar los efectos de los cambios intertemporales de las prioridades de los gobiernos en turno.

**Tabla 8. Ingresos Presupuestarios del Sector Público:
Porcentajes del PIB, 2007 – 2016**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	21.8	23.3	23.3	22.3	22.5	22.5	23.6	23.1	23.4	24.8
Petroleros	8.1	10.3	7.2	7.7	8.6	8.9	8.3	7.1	4.6	4.0
Gobierno Federal	4.8	7.4	4.0	4.8	5.8	5.9	5.3	4.5	2.3	1.6
Pemex	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7	3.0	3.0	2.6	2.3	2.5
No petroleros	13.7	13.0	16.1	14.6	13.9	13.6	15.2	16.0	18.7	20.8
Gobierno Federal	10.2	9.3	12.5	10.8	10.1	9.8	11.4	12.2	15.1	16.7
Tributarios	8.8	8.1	9.3	9.5	8.9	8.4	9.7	10.5	12.9	13.9
Impuesto sobre la renta	4.6	5.1	4.9	5.1	5.2	5.1	5.9	5.6	6.7	7.3
Impuesto al valor agregado	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.5	3.9	3.9	4.1
Impuesto especial sobre producción y servicios	-0.1	-1.4	0.4	0.0	-0.5	-0.8	0.0	0.6	1.9	2.1
IEPS gasolinas y diesel	-0.4	-1.8	0.0	-0.4	-1.0	-1.3	-0.5	-0.1	1.2	1.4
IEPS distinto de gasolinas y diesel	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7
Impuestos a la importación	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Otros impuestos	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
No tributarios	1.4	1.2	3.2	1.3	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	2.8
Derechos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Aprovechamientos	1.1	0.9	2.9	1.1	0.9	1.1	1.4	1.4	1.9	2.5
Otros	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Organismos de control presupuestario directo	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7
IMSS	1.4	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
ISSSTE	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Empresa productiva del estado (CFE)	1.9	2.2	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	1.9	2.4
Otros	0.0	-0.1	0.0	n.s.						
Tributarios	8.8	8.1	9.3	9.5	8.9	8.4	9.7	10.5	13.0	13.9
No Tributarios	13.0	15.2	14.0	12.8	13.6	14.1	13.9	12.6	10.4	10.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

**Tabla 9. Gasto Programable del Sector Público Presupuestario.
Clasificación Funcional: Miles de millones de pesos de 2008
(2008-2016)**

	2008 - 2010	2011 - 2013	2014 - 2016
Total	6984.4	7920.9	8967.9
Gobierno	574.5	695.9	787.4
Legislación	27.1	29.3	31.1
Justicia	142.4	182.1	221.7
Coordinación de la Política de Gobierno	64.9	69.0	69.9
Relaciones Exteriores	20.5	20.2	24.1
Asuntos Financieros y Hacendarios	48.4	66.7	67.1
Seguridad Nacional	160.5	197.3	225.1
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	85.8	110.8	113.2
Otros servicios generales	24.8	20.4	35.3
Desarrollo Social	3913.0	4513.3	5156.2
Protección ambiental	67.0	68.3	62.4
Vivienda y servicios a la comunidad	539.8	579.7	746.6
Salud	802.5	1091.8	1145.2
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	42.9	60.7	58.3
Educación	1288.8	1407.7	1533.1
Protección Social	1169.5	1302.4	1608.1
Otros Asuntos Sociales	2.4	2.5	2.5
Desarrollo económico	2319.9	2621.1	2903.8
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	63.7	59.4	53.1
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	235.8	230.1	220.8
Combustibles y Energía	1746.5	2017.5	2218.3
Minería, Manufacturas y Construcción	0.1	0.2	0.3
Transporte	155.0	170.8	230.7
Comunicaciones	13.0	30.0	36.8
Turismo	14.9	18.0	20.4
Ciencia, Tecnología e Innovación	73.5	93.4	122.9
Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos	17.5	1.8	0.6
Fondos de Estabilización	176.9	90.7	120.5
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	38.1	38.2	85.3
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	12.6	49.5	10.7

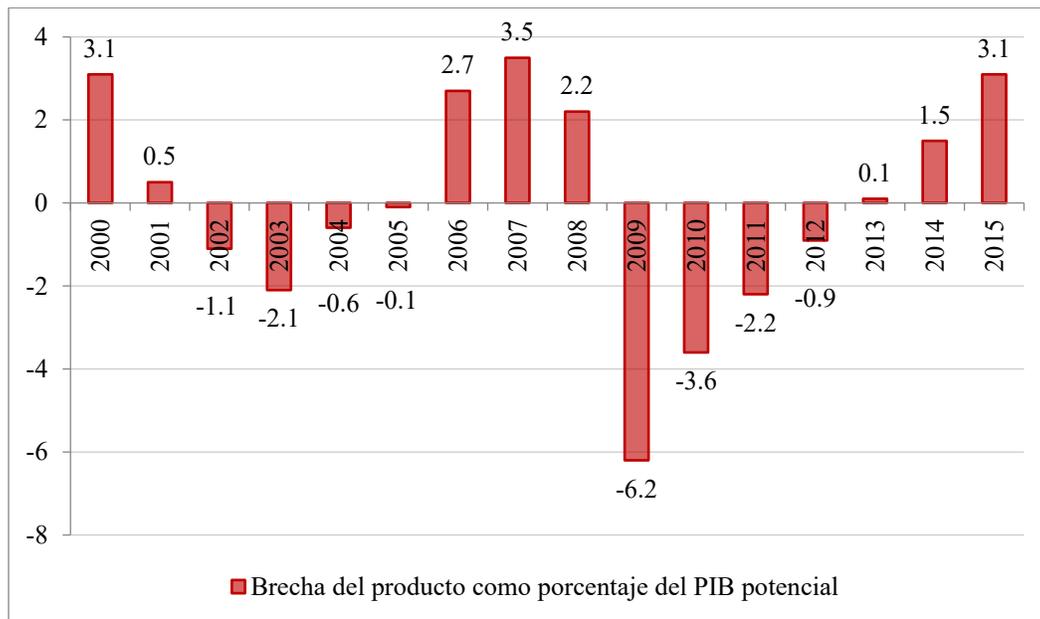
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

CAPÍTULO III. ¿CREACIÓN DE UN CONSEJO FISCAL EN MÉXICO?

3.1 CONSEJOS FISCALES: CASOS SELECCIONADOS

En 2013 se aprobó en México una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la cual se establece en el artículo 11 del Reglamento que el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público ha de mostrar una trayectoria que no ponga en riesgo la solvencia del sector público para un periodo de proyección determinado. Asimismo, en el inciso C del citado artículo, se prevé el cómputo del Producto Interno Bruto potencial como una atribución de la SHCP para la determinación de la meta del balance público de cada año subsecuente.

Gráfico 21. Brecha del producto como porcentaje del PIB potencial: Puntos porcentuales del PIB a precios de 2013 (2000 – 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ASF

De acuerdo con el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, la brecha del producto, definida como la diferencia porcentual del PIB real respecto del PIB potencial²⁸, se muestra positiva en periodos de relativa estabilidad y negativa durante los periodos de recesión.

En teoría, los estabilizadores automáticos de la política fiscal deberían actuar como un mecanismo de cierre de esta brecha, orientándose en un sentido contracíclico. Sin embargo, diversos autores como Ros (2015), el FMI (2013) y Heath (2015) argumentan que la política fiscal en México en realidad ha mostrado consistentemente un sentido procíclico. Los primeros lo demuestran dos mediante modelos econométricos que evalúan no sólo el nivel del endeudamiento público, sino la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante shocks exógenos y las presiones de gasto proyectadas a futuro, en función del ciclo económico. Por su parte, Heath (2015) argumenta mediante análisis estadístico y microeconómico que los patrones de gasto del sector privado a partir de la Reforma Hacendaria de 2013 en realidad dan señales de constreñimiento del consumo privado y menores niveles de inversión, sumados a un gasto público ineficiente en el rubro de inversión.

En retrospectiva, la estructura del gasto corriente muestra – tal como se señaló en el capítulo previo – que existen señales persistentes de una administración ineficiente, especialmente al desagregar por rubros de operación y observar las diferencias entre el gasto aprobado en el PE y el ejercido en cada periodo. Prueba de ello es el constante sobreejercicio en rubros de gasto improductivo como comunicación social y publicidad del Gobierno Federal o servicios de traslado y viáticos.

²⁸ La brecha del producto es calculada mediante $BP = \frac{PIB\ real - PIB\ potencial}{PIB\ real}$. Si esta es positiva, significa que el PIB observado es mayor al potencial y viceversa. Si la brecha tiende a cerrarse (tiende a 0), significa que la economía trabaja de manera eficiente y sin presiones inflacionarias.

Estas circunstancias permiten deducir que tal como el FMI (2013) argumenta, el espacio fiscal de México pueda reducirse si los déficits públicos y los niveles de deuda siguen una tendencia creciente en el tiempo, lo cual podría comprometer la estabilidad económica del país en el mediano plazo.²⁹

Consecuentemente, al observar el comportamiento de los RFSP de los últimos años podemos inferir que el margen de maniobra de las finanzas públicas comienza a reducirse. Por un lado, una tendencia creciente del gasto y de la deuda pública y por otro, tasas de interés internacionales al alza.

La idea de crear un Consejo Fiscal surgió durante la primera mitad del siglo XX, respondiendo a la necesidad de limitar la influencia del ciclo político sobre la política fiscal, así como de disminuir las fuentes del sesgo al déficit para incrementar la efectividad de la Hacienda Pública.

Con el ánimo de contrastar el diseño institucional y los resultados obtenidos a partir de la instauración de consejos fiscales en el mundo, a continuación, se detallarán algunos consejos fiscales existentes en la Unión Europea (Bélgica y Países Bajos), Estados Unidos y Latinoamérica (Colombia, Chile y Perú). Debido a que cada país cuenta con condiciones sociales e institucionales específicas, la variabilidad en el diseño institucional de los consejos fiscales es amplia. Sin embargo, el común denominador yace en su objetivo primario: mejorar el desempeño de la política fiscal.

²⁹ El FMI (2013) define “espacio fiscal” como el margen de maniobra que tiene un gobierno para que el presupuesto público pueda proporcionar recursos públicos sin comprometer la sostenibilidad fiscal o la estabilidad de la economía.

País	Nombre del Consejo Fiscal	Acrónimo	Inicio	Análisis Positivo	Análisis Normativo	Análisis Ex-Ante					Análisis Ex - Post
						Preparación de pronósticos	Sostenibilidad de largo plazo	Consistencia con objetivos (Más allá de reglas fiscales)	Costo/beneficio de políticas públicas	Monitoreo de reglas fiscales	
Chile	Consejo Fiscal Asesor	CFA	2013	1	1	0	0	1	0	1	0
Colombia	Comité Consultivo Para la Regla Fiscal	CCRF	2012	1	1	1	0	0	0	1	1
Perú	Consejo Fiscal	CF	2015	1	0	0	0	0	0	1	1
Bélgica	Federal Planning Bureau	FPB	1936 - 1989 - 1994	1	0	1	1	1	0	0	1
Países Bajos	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	CPB	1945	1	0	1	1	1	1	0	1
Estados Unidos	Congressional Budget Office	CBO	1974	1	0	1	1	0	1	0	1

Fuente: FMI, Fiscal Council Dataset (2017)

País	Acrónimo	Relaciones Públicas		Proceso Presupuestario			
		Reportes Públicos	Alto impacto en los medios	Pronósticos usados en el presupuesto	Cumplir o explicar ³⁰	Consultas o audiencias formales	Puede emplazar el proceso presupuestario
Chile	CFA	0	0	0	0	0	0
Colombia	CCRF	1	0	0	0	0	0
Perú	CF	1	n.a.	0	0	0	0
Bélgica	FPB	1	1	1	0	0	0
Países Bajos	CPB	1	1	1	0	0	0
Estados Unidos	CBO	1	1	0	0	0	0

Fuente: FMI, Fiscal Council Dataset (2017)

País	Acrónimo	Independencia - No afiliado a partidos políticos		Independencia administrativa		Personal adecuado para las tareas	Acceso a la información
		Legal	Operativa	Candados en el presupuesto	Derechos para elegir al personal		
Chile	CFA	0	0	0	0	1	1
Colombia	CCRF	1	0	0	0	1	1
Perú	CF	1	1	1	1	1	1
Bélgica	FPB	1	1	0	1	1	1
Países Bajos	CPB	0	1	1	1	1	0
Estados Unidos	CBO	1	1	1	1	1	1

Fuente: FMI, Fiscal Council Dataset (2017)

³⁰ “Cumplir o explicar” se define como la obligación legal o constitucional de que las autoridades fiscales utilicen la información realizada por los pronósticos oficiales del Consejo Fiscal para la elaboración del presupuesto y en su defecto, justificar desviaciones del mismo respecto a las proyecciones del Consejo Fiscal.

Tabla 13. Consejos Fiscales: Recursos humanos												
País	Acónimo	Mandato y personal administrativo de cargos altos										Otro personal
		Características			Composición					Elegido por		
		Número	Duración del contrato (Años)	Posibilidad de reelección	Académicos	Expertos en política pública	Políticos	Servidores civiles	Otros	Gobierno	Congreso o parlamento	
Chile	CFA	5	4.0	n.a.	0	1	0	1	0	1	0	0
Colombia	CCRF	9	3.0	Parcial	1	1	1	0	0	1	1	n.a.
Perú	CF	5	4.0	1	1	0	0	0	1	1	0	8
Bélgica ³¹	FPB	1	9.0	1	0	1	0	0	1	1	0	90
Países Bajos	CPB	3	7.0	1	1	1	0	1	0	1	0	117
Estados Unidos	CBO	1	4.0	1	1	1	0	1	1	0	1	250

Fuente: FMI, Fiscal Council Dataset (2017)

Chile, Colombia y Perú

La creación de Consejos Fiscales en Latinoamérica es un fenómeno muy reciente. En el caso de las tres instituciones aquí mencionadas, no se cuenta con suficiente información para evaluar el impacto que han tenido sobre el desempeño de la política fiscal. Sin embargo, como Debrun y Kinda (2014) argumentan, el hecho de que haya existido voluntad política en estas economías para profundizar el cambio institucional es en sí mismo una buena señal de compromiso y responsabilidad hacendaria.

Ninguno de los tres Consejos Fiscales latinoamericanos está diseñado para evaluar ex-ante ni ex-post la sostenibilidad de largo plazo, así como el costo/beneficio de las políticas públicas de los partidos en turno. Asimismo, con excepción de Colombia, dentro de sus funciones tampoco está realizar y evaluar pronósticos de las finanzas públicas. Por su parte, las tres instituciones coinciden en el monitoreo de las reglas fiscales, aunque en el caso de Chile, éste no está obligado a realizar reportes públicos de manera periódica. Empero, el consejo fiscal chileno es el único en

³¹ El caso de Bélgica es particular, pues la estructura actual de su Consejo Fiscal es resultado de la evolución de dos instituciones fiscales creadas en la primera mitad del siglo XX, hasta configurarse como dos Consejos Fiscales con atribuciones diferentes. Se abordará en este caso al FBP reformado en 1994 debido a que corresponde con las disposiciones del Tratado de Maastricht para la adecuación con los requerimientos de la Unión Europea.

cuyo mandato se encuentra evaluar la consistencia de la política fiscal con objetivos que van más allá del cumplimiento de las reglas fiscales.

El Consejo Fiscal Asesor chileno (CFA) fue creado en 2013 a solicitud del ministro de Hacienda dada la necesidad de crear indicadores de sostenibilidad fiscal bajo criterios técnicos, especialmente el balance cíclicamente ajustado. Éste destaca además porque dentro de sus funciones está observar y dar seguimiento a los precios de referencia del cobre (Dirección de Presupuestos, 2017). Es un Consejo pequeño, ya que cuenta únicamente con cinco integrantes, los cuales son especialistas en política pública y hacendaria.

No obstante, el CFA no cuenta con autonomía legal ni operativa al ser un órgano ligado al Ministerio de Hacienda. Por tal motivo no existen candados en la asignación del presupuesto ni goza de autonomía para elegir a su personal. En consecuencia y en adición a la no realización de reportes públicos, su impacto en los medios no es elevado y no tiene una participación sustantiva en el proceso presupuestario.

Por su parte, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) en Colombia es también una institución pequeña que cuenta con nueve integrantes únicamente, elegidos por el ministro de Hacienda (FMI, 2017). En realidad no se encuentra constituido como una institución fiscal independiente y aunque cuenta con independencia legal operativamente se encuentra ligada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al igual que el CFA en Chile, el CCRF no cuenta con independencia administrativa ni tiene una presencia significativa en los medios. Asimismo, no tiene participación activa en el proceso presupuestario.

En contraste, el Consejo Fiscal de Perú (CF) es el de más reciente creación y el más grande de los tres países latinoamericanos, con cinco integrantes en cargos directivos y ocho más en rangos inferiores. Creado en 2015, su objetivo primario es dar seguimiento a la política fiscal peruana, su consistencia con el ciclo económico y la sostenibilidad fiscal (Consejo Fiscal, 2017).

A diferencia de las dos instituciones previas, el CF cuenta con independencia política y administrativa, tanto legal como operativa. Además, su presupuesto está protegido por mandato constitucional y cuenta con autonomía para elegir a su personal y aunque los miembros del consejo directivo son designados a propuesta del Ministro de Hacienda, existen condiciones de carácter moral y técnica, además de requerir considerable experiencia en el sector privado y público. Dentro de sus atribuciones se encuentra la elaboración de reportes técnicos, informes y documentos de investigación. No obstante, debido a su reciente instauración y la limitada disponibilidad de recursos, el FMI no considera que tenga un impacto elevado en los medios de comunicación.

En síntesis, la experiencia de los consejos fiscales en Latinoamérica es aún breve y se cuenta con una limitada disponibilidad de datos para evaluar su desempeño. Empero, de acuerdo con el diseño institucional previamente mencionado, el Consejo Fiscal de Perú es probablemente el que más se adecúa a los lineamientos de la OCDE (Von Trapp, Lisa y Scherie Nicol. 2017) para el diseño y la evaluación de Consejos Fiscales efectivos al comparar el grado de independencia política y administrativa, así como el presupuesto blindado a nivel constitucional con los estándares de los Consejos Fiscales de la Unión Europea, con trayectorias más amplias y con mayor disponibilidad de información.

Bélgica

Bélgica es un caso interesante del curso del desarrollo institucional de los Consejos Fiscales. Establecido en 1936 por Decreto Real, el Alto Consejo de Finanzas (HCF) se creó como un órgano de carácter técnico y consultivo para el Ministerio de Hacienda, aunque no gozaba de independencia técnica o legal. Por tal motivo, en 1989 el HCF pasó por una serie de reformas que le otorgaron mayor autonomía y más competencias en el ámbito fiscal, tales como la estimación

de los Requerimientos Financieros del Sector Público, tanto a nivel regional como federal.³² (Bogaert, Dobbelaere, Hertveldt y Lebrun, 2006). Más aún, durante los noventas el debate público sobre el envejecimiento poblacional en el país llevó al HCF a elaborar una serie de reportes sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.

Durante el proceso de inserción de Bélgica a la Unión Europea, los preparativos para el cumplimiento de las normas del Tratado de Maastricht se condensaron en la creación del Instituto de Cuentas Nacionales (NAI) en 1994, con el objetivo de reforzar la calidad y el nivel de independencia de los análisis positivos en materia macroeconómica y, en consecuencia, mejorar la imagen y credibilidad nacional e internacional en las instituciones de este país. De este instituto se desprende el Federal Planning Bureau³³, cuyas actividades se enfocan en la elaboración de proyecciones de corto y largo plazo, el análisis ex ante y ex post de la política económica y social e investigación en un amplio rango de indicadores económicos, sociales y ambientales en colaboración con la Comisión Europea, la OCDE, el FMI y la ONU (Federal Planning Bureau, 2017).

La relación entre estos el HCF y el NAI es descrita por Bogaert. et. al. (2006) como una “división del trabajo” entre ambos Consejos Fiscales, donde el HCF tiene una participación más normativa y colaborativa con el Ministerio de Hacienda, mientras que el NAI está enfocado en el análisis positivo. Asimismo, el FPB cuenta con recursos propios asignados por el Ministerio de Finanzas (aunque no se encuentran blindados a nivel constitucional), mientras que el HCF no tiene un presupuesto asignado. De hecho, los miembros de HCF trabajan en tiempo parcial en esta institución y no requieren de mayor asignación de presupuesto, por lo que se encuentra supeditado a recortes o compensaciones derivadas del ciclo político.

³² Este proceso de reformas respondió principalmente a la regionalización del Estado Belga que tuvo lugar durante los ochentas y cuyas causas son primordialmente políticas y culturales.

³³ El FPB se creó en 1959, con el objeto de colaborar en el proceso de formulación de la política económica. No obstante, en 1994 se reformó y se adscribió al NAI enfocándose en desarrollar proyecciones y diversos estudios de política económica.

Debido a su amplia trayectoria y a la capacidad de análisis ex – ante y ex – post de la política fiscal mediante la elaboración continua de reportes e informes de múltiples indicadores con un amplio margen de independencia legal y operativa, el FPB cuenta con una importante presencia en los medios y los pronósticos oficiales realizados son tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto público.

Países Bajos

El Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) es uno de los Consejos Fiscales más antiguos del mundo, al haberse establecido formalmente en 1945 mediante la Ley Concerniente a la Preparación del Plan Económico Central. Su mandato gira en torno al análisis independiente de las políticas públicas y destaca particularmente porque dentro de sus atribuciones se encuentra el análisis ex –ante y ex – post del costo/beneficio de las propuestas de política económica y social, así como la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales. Fue fundado por el célebre economista y premio Nobel Jan Tinbergen³⁴ bajo la urgencia de la reconstrucción de los Países Bajos tras la Segunda Guerra Mundial (OCDE, 2016).

Concebido inicialmente como una pequeña organización, su grado de desarrollo ha sido excepcional, posicionándolo actualmente como una de las instituciones fiscales independientes con mayor número de atribuciones de la OCDE. Asimismo, de acuerdo con la OCDE (2016), el CPB es actualmente el Consejo Fiscal que proporciona la mejor información presupuestaria, debido a la calidad y profundidad técnica de sus estudios.

Cuenta con 3 ejecutivos en cargos altos y 117 miembros en su equipo, en su mayoría del sector académico, junto con expertos en políticas públicas y servidores civiles. El liderazgo es elegido por medio del Consejo de Ministros, dentro del Ministerio de Asuntos Económicos bajo

³⁴ El Dr. Jan Tinbergen fue un economista holandés, especialista en la investigación de los ciclos económicos y ganador del Premio Nobel de Economía en 1969 junto con Ragnar Frisch por sus trabajos en el análisis de la efectividad de las políticas públicas mediante métodos econométricos.

criterios técnicos y en función de sus méritos profesionales apartidistas. El liderazgo tiene un periodo de 7 años con posibilidad de una reelección, lo cual permite desvincularle de los ciclos políticos de 4 años. Por su parte, cuenta con presupuesto asignado de aproximadamente 13 millones de euros anuales.

En este sentido, cabe destacar que el CPB cuenta con elevado nivel de autonomía operativa, aunque en la ley no se encuentre textualmente especificada su independencia y se encuentre bajo el mandato gubernamental del Ministerio de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación. Lo anterior debido a que tiene un presupuesto blindado constitucionalmente, así como un panel consultor con representantes del sector privado y la capacidad de decidir su plan de trabajo, metodologías y libertad para elegir a su personal (CPB, 2017).

Aunque el CPB no tiene el mandato de ofrecer una evaluación normativa de manera directa respecto a la organización política y objetivos de la política fiscal, por medio de sus pronósticos, reportes y análisis positivos su impacto en los medios académicos y civiles es alto, gozando además de prestigio debido a los elevados niveles de objetividad y transparencia a lo largo de su trayectoria.

Aunque es complejo verificar cuantitativamente el buen desempeño institucional del CPB, el desempeño de la política fiscal de los Países Bajos es relativamente mejor que el promedio de la OCDE en función de múltiples indicadores, lo cual demuestra que existe un diseño institucional adecuado en los ejes de la política fiscal. El índice compuesto de prácticas presupuestarias en el gobierno central publicado por la OCDE es 0.50 en el caso de los Países Bajos, contrastando con el 0.41 del promedio de la misma organización. Asimismo, los niveles de confianza y satisfacción en los servicios públicos de los Países Bajos como gobierno en general, salud, educación, seguridad y procuración de justicia son sustancialmente superiores al promedio de la OCDE. Adicionalmente, el proceso de consolidación fiscal puesto en marcha después de la crisis de 2008 – 2009 parece

haber sido exitoso, pues se lograron avances al pasar del déficit primario de -5.4% del PIB en 2009 al superávit primario de 0.4% en 2016, así como en la caída en el costo financiero de la deuda en el mismo periodo, principalmente debido a la rápida contracción del gasto público posterior a la crisis³⁵ (OCDE, 2017).

Estados Unidos

El Congressional Budget Office (CBO) es el Consejo Fiscal con mayor número de elementos activos (alrededor de 250). Con un presupuesto anual aproximado de 47 millones de dólares, es también uno de los mejor financiados. Fue creado en 1974 a través del Congressional Budget and Impoundment Act, como un mecanismo de reacción a las asimetrías entre el Congreso norteamericano y el poder Ejecutivo, en cuanto a las atribuciones y facultades durante el proceso presupuestario.

Estados Unidos es un país con un gobierno presidencial y el Ejecutivo es el encargado de elaborar el presupuesto anualmente y enviarlo al Congreso para su revisión. Sin embargo, hasta antes de 1974, la presidencia tenía el monopolio sobre la recopilación y análisis de la información presupuestaria, así como en la elaboración de pronósticos. Lo anterior derivó en tensiones entre ambos poderes, aunado a las diferencias entre la presidencia republicana del presidente Richard Nixon y la mayoría demócrata en la Casa de Representantes y en el Senado. Pues, se gestaron debates en el Congreso acerca de la creación de una entidad independiente de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB por sus siglas en inglés) con el mandato de dotar al Congreso con el análisis de información apartidista y objetiva para ayudar durante el proceso presupuestario a nivel federal³⁶ (OCDE, 2016).

³⁵ Para más información relativa al desempeño de la política fiscal de los últimos años, véase el Netherlands Country Fact Sheet de la OCDE, 2017.

³⁶ Dada la estructura republicana del gobierno de Estados Unidos, cada entidad dispone de una relativamente grande autonomía durante su proceso presupuestario, por lo que el CBO se limita a analizar información a nivel federal y no a nivel estatal ni municipal. En consecuencia, estos últimos cuentan con sus propias oficinas para el análisis y evaluación del presupuesto público de dichos niveles de gobierno.

Las atribuciones del CBO se centran en el análisis de la sostenibilidad de largo y mediano plazo de las finanzas públicas, elaboración y evaluación de pronósticos y proyecciones sobre el presupuesto, análisis sobre costo-beneficio de las propuestas de políticas públicas y evaluación ex – post del impacto económico y costo financiero de las mismas. El CBO elabora constantemente reportes e informes oficiales y cuenta con una buena relación con los medios de comunicación masiva, transparencia y acceso público a la información por lo que su impacto en este rubro es alto.

Asimismo, cuenta con un elevado nivel de independencia política y administrativa al tener un presupuesto protegido y discrecionalidad en la elección de su liderazgo y equipo, así como en su plan de trabajo. El director del CBO es elegido por el vocero de la Cámara de Representantes y el presidente del Senado, a propuesta de los Comités del Presupuesto del Congreso. El subdirector es elegido por director, ambos bajo criterios basados en méritos, capacidad técnica y neutralidad política.

Por su parte, tiene una estrecha relación con el Congreso, por lo que gran parte de sus funciones están dedicadas a la elaboración de información requerida por la Cámara de Representantes o del Senado. Por tal motivo, sus proyecciones y análisis son tomados en cuenta durante el proceso presupuestario.

Por último, cabe destacar que, aunque el CBO no tiene las atribuciones de evaluación del cumplimiento de reglas fiscales, proponer medidas normativas o involucrarse en el proceso presupuestario de niveles sub-nacionales de gobierno, los más de 40 años de experiencia de este Consejo Fiscal proponen un ejemplo interesante del diseño de una institución capaz de realizar un análisis positivo de las finanzas públicas a pesar de las dificultades políticas que esto supone. Por un lado, su creación fue resultado directo del involucramiento del poder Legislativo en los asuntos fiscales que habían estado bajo el dominio del Ejecutivo. Por otro, destaca el grado de neutralidad

política y eficiencia técnica que le ha otorgado la reputación con la que goza en la actualidad (especialmente con el Partido Republicano), pues después de haber sido creado por una mayoría demócrata, el CBO se ha mostrado crítico en numerosas ocasiones acerca de propuestas políticas del mismo partido³⁷.

3.2 EL DIABLO ESTÁ EN LOS DETALLES: RETOS Y PARTICULARIDADES DE LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA

Una revisión integral de la política fiscal en México nos ayuda a evaluar las causas de las crisis de los años ochenta y noventa, lo cual pone de manifiesto la importancia que la disciplina fiscal tiene en cuanto a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Asimismo, hemos visto que la ausencia de limitaciones formales para las autoridades fiscales en México ha jugado un factor fundamental en el cauce de las mencionadas crisis de la deuda, a partir de la manifestación de un notable sesgo al déficit y efectos procíclicos de la política fiscal.

En este orden de ideas, hemos visto que un notable número de autores y organizaciones enfatizan el rol que juegan las instituciones y el cambio institucional en el buen funcionamiento de la política fiscal. Destacan los comentarios que realizan instituciones como el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y autores como Juan M. Andrade y Mario Domínguez (2016), Bogaert et. al. (2006), Blanchard (2017) y por supuesto Xavier Debrun y Kinda (2014) respecto a los canales de acción y contrapesos que suponen los Consejos Fiscales o Instituciones Fiscales Independientes.

Ante este panorama, la postura de numerosas organizaciones en México se inclina a favor de la creación de un Consejo Fiscal. Del lado de la iniciativa privada, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) en coordinación con el Consejo Coordinador Empresarial

³⁷ Destacan los casos de la postura crítica del CBO ante las propuestas políticas del ex- presidente demócrata Jimmy Carter en materia de ahorro de energía o las reformas al sistema de salud del ex – presidente Bill Clinton (OECD, 2016).

(CCE) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) han puesto sobre la mesa la propuesta (González, 2017). Esta última elaboró un conjunto de documentos de carácter técnico con el ánimo de declarar su postura a favor del fortalecimiento institucional en México con la creación de un Consejo de este tipo (COPARMEX, 2017). Adicionalmente, diversas organizaciones de la sociedad civil y académica como el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas (Luna, 2016) o México Evalúa (Campos, 2017) respaldan esta propuesta al analizar el desempeño de la deuda pública, el ejercicio del gasto y las presiones derivadas del gasto en pensiones o el costo financiero de la deuda. Más aún, citando al Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores:

“En el caso de México, la consolidación de un Consejo Fiscal autónomo, que realice las funciones documentadas en otros países, contribuiría a fortalecer el marco hacendario. Su diseño debe tomar en cuenta las experiencias internacionales a fin de dotarle las herramientas que le permitan generar credibilidad pública e impacto en la toma de decisiones fiscales”.

Andrade y Domínguez, 2016, p. 30

En este orden de ideas, la evidencia sobre la voluntad de la iniciativa privada y de la sociedad civil por establecer un Consejo Fiscal resulta contundente. No obstante, ante las sugerencias oficiales del FMI, la SHCP insiste en que la creación de una institución de este tipo resulta innecesaria. En una entrevista al Secretario de Hacienda, José Antonio Meade para el periódico El Financiero Bloomberg, Piz, Victor (2016) cita:

“Es un tema que hemos platicado con el Fondo en otras ocasiones. Nosotros pensamos que no es una buena idea, que no necesario y que no es oportuno. México tiene y es reconocido en el mundo por su capacidad de gestionar su deuda, por su capacidad de construir consensos alrededor de una política responsable y ese prestigio, por mucho tiempo bien ganado

de (tener) una economía que sabe manejar bien sus asuntos es el principal elemento y activo que el país tiene en el mundo...”

(Meade, José Antonio, 2016)

El mismo discurso se ha venido repitiendo desde la postura oficial en Hacienda, denotando la falta de voluntad política por parte de las autoridades fiscales para instaurar un Consejo Fiscal, a pesar de que existe una amplia evidencia del mal uso de los recursos públicos y un comportamiento creciente de los RFSP durante los últimos años.

Lo anterior se suma a que las autoridades fiscales en México no están diseñadas para combatir el sesgo al déficit. Con excepción de la Auditoría Superior de la Federación, no existen mecanismos oficiales de evaluación continua de la regla fiscal, misma que fue adoptada en la LFPRH de 2013 con enfoque en el balance estructural y que al menos hasta su reforma en 2014, de acuerdo con la misma ASF (2014), ha dado resultados poco satisfactorios³⁸.

La misma fuente argumenta que para todo país que cuente con una regla fiscal con base en el balance estructural, debe existir un grupo de expertos técnicos e independientes que realicen las estimaciones y proyecciones necesarias, cumpliendo con los criterios de transparencia y rendición de cuentas que propicien confianza en la población.

En este sentido, resulta indiscutible que los grandes problemas de la hacienda pública son de carácter institucional. Por consiguiente, a manera de conclusión conviene ahora proponer un diseño de Consejo Fiscal que coadyuve al mejoramiento de la política fiscal en México, abordando las principales problemáticas derivadas del sesgo al déficit y vigilar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

³⁸ La ASF (2014) explica que la regla fiscal basada en el balance estructural requiere del cálculo de variables clave para su estimación, tales como elasticidades de ingresos no petroleros y cuyo cálculo no está determinado por la normatividad vigente. Por tal motivo, argumenta que la SHCP no cumple con los criterios adecuados a las mejores prácticas internacionales.

3.3 ESTRUCTURA IDEAL DE UN CONSEJO FISCAL EN MÉXICO

Aunque los ingresos petroleros han mostrado una trayectoria decreciente desde 2011, fue durante 2014 que se registró una caída sustancial de los precios internacionales del petróleo, lo cual junto con la caída en la extracción de crudo justificó la política de austeridad declarada por la SHCP en 2015 (ASF, 2016). Debido a que el auge petrolero experimentado desde el 2000 no se tradujo en un incremento del ahorro público ni en una reducción del saldo de los RFSP, desde 2015 las presiones sobre las finanzas públicas se hicieron notar, pues la composición de los ingresos fiscales cambió a favor de los ingresos no petroleros en un entorno de volatilidad macroeconómica internacional: bajas tasas de crecimiento económico, tasas de interés al alza, presiones sobre el tipo de cambio e incertidumbre en los mercados financieros.

Como resultado de la reforma fiscal de 2013, se modificó la regla fiscal mexicana con el objetivo de fijar una trayectoria sostenible del déficit y la deuda pública en el mediano y largo plazo y sin embargo, la situación financiera del sector público ha seguido deteriorándose. Pues, la propuesta anunciada por las autoridades hacendarias para llevar a cabo el proceso de consolidación fiscal goza actualmente de escasa credibilidad entre los agentes económicos y ha coadyuvado a que múltiples voces alcen la mano para demandar la creación de un Consejo Fiscal que supervise el desempeño de la política fiscal.

Aunque el contexto económico en México es diferente al de la mayor parte de los países de la OCDE, es sensato pensar que existen mecanismos que una institución de este tipo puede ejercer para someter las fuentes del sesgo al déficit y velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Se presenta a continuación un esquema a manera de propuesta que sintetiza la estructura institucional y las principales facultades y atribuciones de una institución fiscal independiente en México.

Tabla 14. Consejo Fiscal: Evaluación y tipo de análisis a realizar									
País	Nombre del Consejo Fiscal	Análisis Positivo	Análisis Normativo	Análisis Ex-Ante					Análisis Ex – Post
				Preparación de pronósticos	Sostenibilidad de largo plazo	Consistencia con objetivos (Más allá de reglas fiscales) ³⁹	Costo/ beneficio de políticas públicas	Monitoreo de reglas fiscales	
México	Consejo Fiscal	1	0	1	1	1	1	1	1

Tabla 15. Consejo Fiscal: Relaciones Públicas y Proceso Presupuestario						
País	Relaciones Públicas		Proceso Presupuestario			
	Reportes Públicos	Alto impacto en los medios	Pronósticos usados en el presupuesto	Cumplir o explicar ⁴⁰	Consultas o audiencias formales	Puede emplazar el proceso presupuestario
México	1	1	1	0	1	0

Tabla 16. Consejo Fiscal: Independencia política y administrativa, personal y acceso a la información						
País	Independencia - No afiliado a partidos políticos		Independencia administrativa		Personal adecuado para las tareas	Acceso a la información
	Legal	Operativa	Candados en el presupuesto	Derechos para elegir al personal		
México	1	1	1	1	1	1

Tabla 17. Consejo Fiscal: Recursos humanos											
País	Mandato y personal administrativo de cargos altos										Otro personal
	Características			Composición					Elegido por		
	Número	Duración del contrato (Años)	Posibilidad de reelección	Académicos	Expertos en política pública	Políticos	Servidores civiles	Otros	Gobierno	Congreso o parlamento	
México		4	Sí.	1	1	0	1	0	1	1	

El diseño institucional y la estructura legal responde a las siguientes cinco preguntas:

1. ¿Cuál es la naturaleza de las responsabilidades del Consejo Fiscal?
2. ¿Cuál es la relación del Consejo Fiscal con el ejecutivo, legislativo y otras instituciones independientes?
3. ¿Cuál es el tamaño adecuado para que la institución lleve a cabo sus funciones?
4. ¿Cómo se determinarán los recursos humanos y especialmente el liderazgo?

³⁹ La consistencia con objetivos más allá de reglas fiscales hace referencia al conjunto de medidas de la política fiscal orientados a incrementar la eficiencia de la política fiscal bajo los criterios de “*hacer más con menos*” (Acuña, 2007).

⁴⁰ “Cumplir o explicar” se define como la obligación legal o constitucional de que las autoridades fiscales utilicen la información realizada por los pronósticos oficiales del Consejo Fiscal para la elaboración del presupuesto y en su defecto, justificar desviaciones del mismo respecto a las proyecciones del Consejo Fiscal.

5. ¿Cómo se organizarán los mecanismos de evaluación del trabajo del Consejo Fiscal?

La estructura legal y operativa de un Consejo Fiscal mexicano debería apearse a los lineamientos de las mejores prácticas de los marcos fiscales de los países miembros de la OCDE, debido a que existe evidencia de su funcionamiento y de los resultados obtenidos para mejorar la credibilidad y transparencia de la política fiscal.

En primera instancia, el Consejo Fiscal debe ser un órgano completamente técnico y autónomo, desvinculado del Congreso, de la SHCP y del ejecutivo. Dada la experiencia adquirida con el CEFP, es importante que el carácter de la independencia política sea tanto legal como operativa. Asimismo, la independencia administrativa debe proveer de candados bien definidos en el presupuesto mediante mandato jurídico y que la institución cuente con la facultad de elegir libremente al personal y su plan de trabajo.

Debido a la existencia de instituciones como el CEFP y el Instituto Belisario Domínguez, es posible vincular coordinar la agenda de trabajo con ellos, a fin de complementar la información y aprovechar las capacidades técnicas, siempre y cuando se conserve el carácter independiente del Consejo Fiscal.

El tamaño de la institución dependerá entonces del número de atribuciones que determinen el plan de trabajo. De acuerdo con el FMI, el tamaño promedio de todos los Consejos Fiscales del mundo es de 30 miembros y el CEFP cuenta con 59 empleados y un presupuesto anual aproximado de 60 millones de pesos⁴¹ (OCDE, 2016). Sin embargo, el caso de los Consejos evaluados en el apartado previo apunta a que una cantidad mayor de responsabilidades requiere también de

⁴¹ Información obtenida de la OCDE (2016) y con base en datos de 2011, debido a que el CEFP no publica sus estados financieros ni cuenta con mecanismos de transparencia en el presupuesto asignado.

mayores recursos humanos. Por lo mismo y basado en la experiencia del CEF, no resultaría favorable que el Consejo Fiscal contara con menos personal que este.

Otro aspecto relevante es la capacidad de tener acceso ilimitado a la información presupuestaria. Pues, los mecanismos de solicitud a las autoridades deben estar bien definidos en los reglamentos internos. Esto con el objetivo de dotar al Consejo Fiscal de plenas capacidades técnicas que se condensen en informes y reportes oportunos que deban ser utilizados en el proceso presupuestario. Lo que es más, dichos reportes deben ser de acceso libre y estricta transparencia a la población en general.

Con relación a la naturaleza del trabajo y responsabilidades de la IFI, en un sentido amplio, estas deben estar orientadas al análisis positivo ex – ante y ex – post de la política fiscal. Lo anterior porque el análisis normativo está sujeto a debate público y se encuentra fuertemente correlacionado con el ambiente político y económico imperante.

Dentro de este tipo de análisis positivo y conforme a los lineamientos de la OCDE se encuentra la elaboración de pronósticos y evaluación de la sostenibilidad de mediano y largo plazo, los cuales son un pilar fundamental dentro de la institución (Von Trapp y Scherie, 2017). Incluso se podría aprovechar el talento y la información disponible para realizar valoraciones constantes de la consistencia de la política fiscal con las reglas fiscales, pero también con objetivos que vayan más allá de estas, haciendo referencia al criterio de *“hacer más con menos”*.

Por último, es preciso que la institución cuente con la atribución de realizar estudios del costo – beneficio de los planes y programas de gasto público, así como de las políticas públicas propuestas por los partidos políticos a petición de estos, de manera similar como lo realizan el CBO de Estados Unidos o el CPB de los Países Bajos. Esto puede ayudar a mejorar la objetividad de la política de gasto e inversión pública y optimizar la racionalidad de las finanzas públicas al dar énfasis al análisis positivo basado en evidencia sólida. Lo anterior sumado a una amplia presencia

en medios reforzaría al sistema democrático mexicano al informar a la población sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas y proyectos.

En cuanto al liderazgo, es menester que tanto la dirección como el resto de los puestos de trabajo sean asignados con base en méritos. La capacidad técnica debe ser prioritaria, aunque también ha de ser evaluada el grado de neutralidad política, especialmente en los puestos directivos. Con el fin de minimizar la influencia política en el liderazgo, el mandato debería ser de cuatro años, como es el caso del CBO de EE.UU., del CFA de Chile o el CF de Perú. Adicionalmente, la posibilidad de renovación del puesto sería ideal para otorgar incentivos al buen desempeño.

En este orden de ideas, los planes y programas de trabajo deben corresponder con las prioridades de la agenda orientada a lograr la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo y con el monitoreo de las reglas fiscales, sin dejar de atender las atribuciones previamente mencionadas. El objetivo central es mandar a las autoridades hacendarias un conjunto de señales que ayuden a generar transparencia y confianza en las instituciones.

De acuerdo con la experiencia de los Consejos Fiscales más antiguos, la transición hacia este objetivo será progresiva y requerirá de la evolución constante mientras se adaptan las capacidades técnicas a los requerimientos de trabajo. El CPB de los Países Bajos ejemplifica la diversificación de atribuciones y el gradual perfeccionamiento de los mecanismos de acción de la institución. Empero, el ejemplo de las instituciones fiscales independientes latinoamericanas también ilustra la necesidad de contar con agentes externos de monitoreo y evaluación del Consejo Fiscal.

Debido a que el efecto de la institución sobre la credibilidad depende de la calidad y transparencia de su trabajo, es importante que se establezcan mecanismos de evaluación externa, tanto nacional como internacional y de manera regular. Esto a modo de retroalimentación sobre la agenda de trabajo, pero también como soporte para mantener los estándares de calidad. El FMI

(2017) recomienda que estas revisiones externas se hagan de manera constante, aunque aproximadamente cada 2 o 3 años, con tal de no interferir con el trabajo cotidiano del Consejo.

En la experiencia de los Consejos Fiscales de la Unión Europea, este tipo de evaluación externa ha dado resultados positivos. Tal es el caso del panel de expertos independientes en los Países Bajos que evalúan cada 5 años el trabajo del CPB, en adición a la voluntad de esta institución de relacionar su agenda con el sector académico y empresarial. Asimismo, el National Assembly Budget Office (NABO) de Corea del Sur genera anualmente una encuesta de satisfacción entre sus miembros y el Congreso para evaluar el trabajo del año. Otros Consejos Fiscales con mecanismos similares se encuentran en Australia, Canadá, Dinamarca, Canadá, Irlanda y Reino Unido.

CONCLUSIONES

México tiene una larga trayectoria en la creación de instituciones en la búsqueda de un mejor desempeño de la política económica y particularmente en el rubro hacendario. Durante las últimas décadas, se ha evidenciado un importante progreso democrático en el país; el acceso a la información presupuestaria es más amplio y transparente y existe una mayor integración de los agentes evaluadores de la política pública con las autoridades fiscales, tanto del sector académico, privado y de la sociedad civil.

No obstante, aún existen importantes brechas que deben cerrarse para que la hacienda pública mexicana pueda ser considerada como eficiente, en aras del bienestar social. El combate a la corrupción, al mal uso de los recursos públicos y a los incentivos perversos en las instituciones públicas debe estar en el centro de atención de todo aquel que pretenda analizar el desempeño de la política fiscal. Por lo tanto, es congruente pensar de manera normativa; se deben mitigar las fuentes del sesgo al déficit, tan pernicioso para la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica.

La política fiscal mexicana atraviesa por un periodo de transición estructural, pasando de la dependencia de los ingresos no tributarios, especialmente petroleros, a los tributarios. Sin embargo, la base tributaria aún es estrecha y la disponibilidad de recursos públicos es escasa. En concordancia y en adición a las dificultades del contexto internacional, la propuesta oficial de consolidación fiscal y responsabilidad hacendaria tiene sentido. Empero, la evolución de la deuda pública sigue una trayectoria ascendente, así como el gasto programable y costo financiero del sector público presupuestario, alejándose del objetivo de orientar las finanzas públicas hacia la sostenibilidad.

La hipótesis de este trabajo es que un Consejo Fiscal o Institución Fiscal Independiente, podría mejorar el desempeño de la política fiscal en México al reducir las principales fuentes del

sesgo al déficit. Estas se encuentran enraizadas en las instituciones mexicanas, las reglas del juego que configuran los incentivos de los tomadores de decisiones.

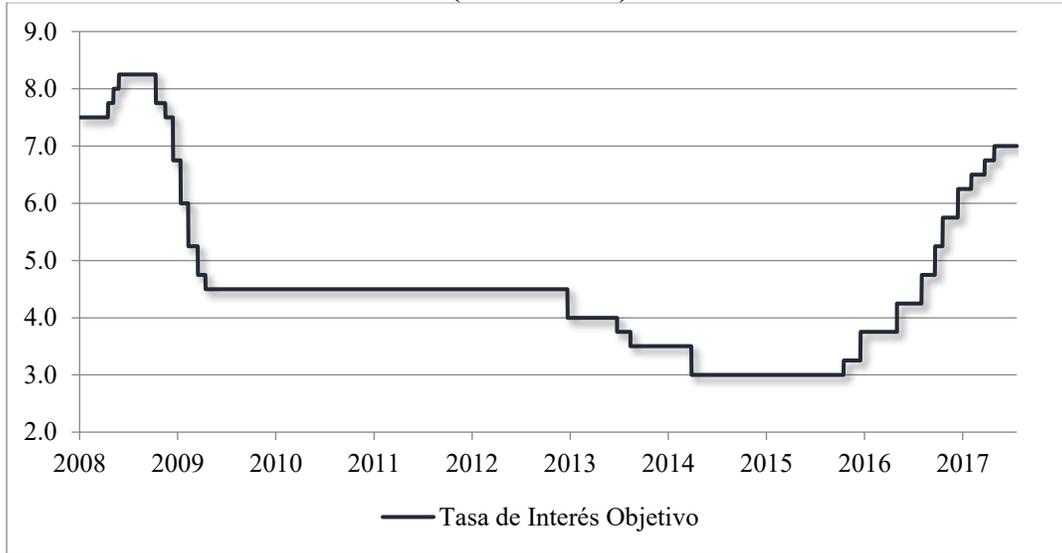
En este sentido y de acuerdo con la información pública disponible acerca de la experiencia, estructura y funcionamiento de los Consejos Fiscales en el mundo, este trabajo acepta la hipótesis anteriormente mencionada. En México se requieren mecanismos de contrapeso que mejoren la credibilidad en las autoridades fiscales y la confianza en que las decisiones sobre los recursos públicos siguen pautas de optimización y buen desempeño.

Así, aunque los problemas son muchos, es viable y necesario que la sociedad civil, los agentes del sector privado y académico nos involucremos en la política fiscal. La prioridad es dejar en claro que existen criterios técnicos para evaluar un gasto público realizado eficientemente, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población. Aunque la consecución de este objetivo no está exenta de presiones políticas, es importante reconocer la división entre los aspectos técnicos y políticos de las finanzas públicas, especialmente por el lado del gasto. Esta vía es justamente el mecanismo de acción de un Consejo Fiscal: una propuesta para la evolución institucional que tanto requiere nuestro país.

ANEXO

Gráfico 22. Tasa de interés objetivo:

(2008 – 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico

Gráfico 23. Tipo de cambio: Pesos por dólar

(2008 – 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico

Tabla 18. Gasto programable del Sector Público Presupuestario por Clasificación Funcional: Tasas de crecimiento real anual, 2007 – 2016

Concepto	Tasas de crecimiento real anual (2007 - 2012)	Tasas de crecimiento real anual (2012 - 2016)
Total	4.6%	3.5%
Gobierno	8.9%	1.9%
Legislación	3.4%	0.7%
Justicia	7.4%	4.6%
Coordinación de la Política de Gobierno	9.3%	-4.5%
Relaciones Exteriores	1.3%	3.7%
Asuntos Financieros y Hacendarios	99.0%	-2.8%
Seguridad Nacional	6.2%	3.2%
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	11.2%	-1.5%
Otros servicios generales	-0.9%	15.9%
Desarrollo Social	4.1%	3.1%
Protección ambiental	0.2%	-4.5%
Vivienda y servicios a la comunidad	-0.4%	6.9%
Salud	7.3%	0.8%
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	12.3%	-5.1%
Educación	2.8%	1.6%
Protección Social	5.2%	5.3%
Otros Asuntos Sociales	7.5%	-2.8%
Desarrollo económico	6.9%	4.2%
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	4.1%	-6.9%
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	-0.3%	-1.5%
Combustibles y Energía	9.5%	4.6%
Minería, Manufacturas y Construcción	n.a.	6.6%
Transporte	-5.8%	11.0%
Comunicaciones	28.3%	-8.5%
Turismo	14.0%	-0.7%
Ciencia, Tecnología e Innovación	7.0%	5.5%
Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos	22.9%	-16.1%
Fondos de Estabilización	-15.4%	15.3%
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	-11.3%	33.5%
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las EF	-5.2%	-32.4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Gráfico 24. Gasto neto del sector público presupuestario: Porcentaje del PIB

(1990 - 2016)

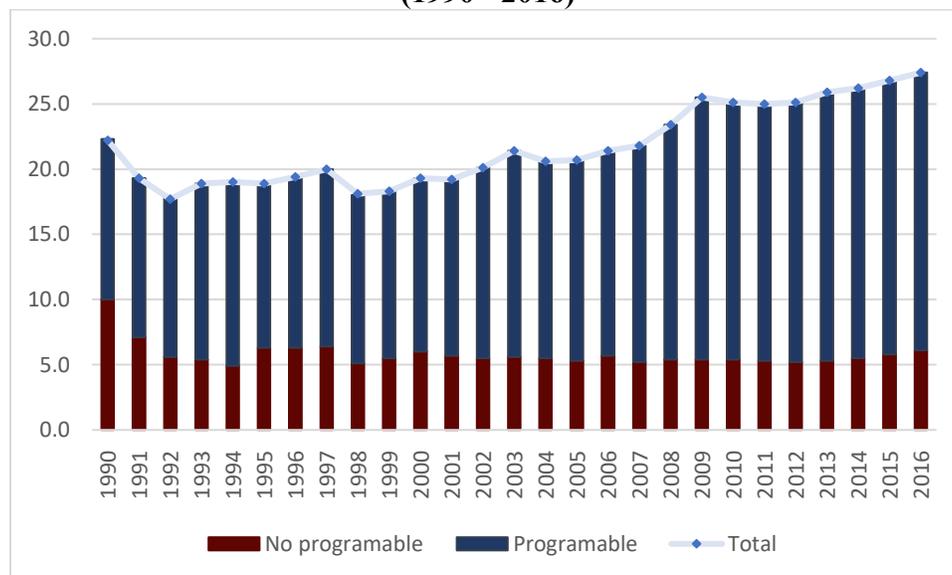
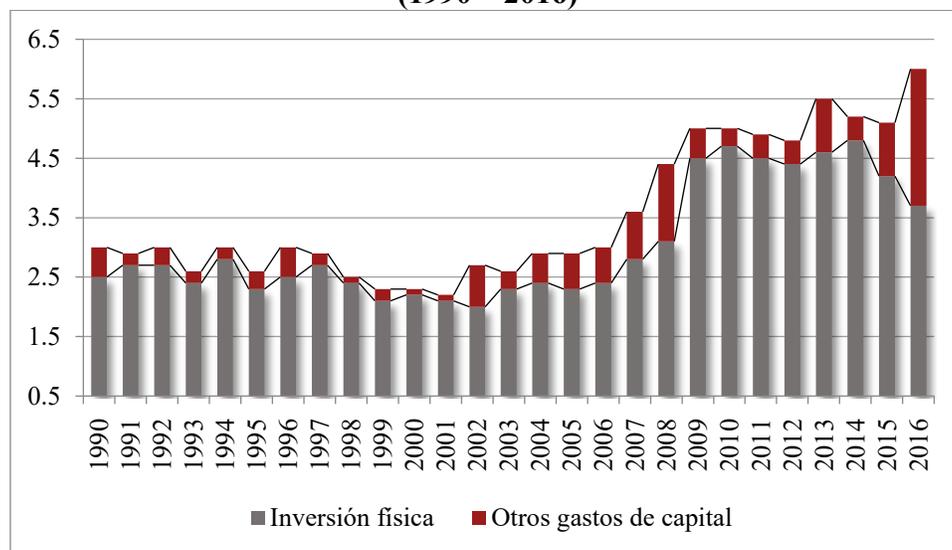


Gráfico 25. Gasto de capital, inversión física y otros gastos de capital: Porcentaje del PIB

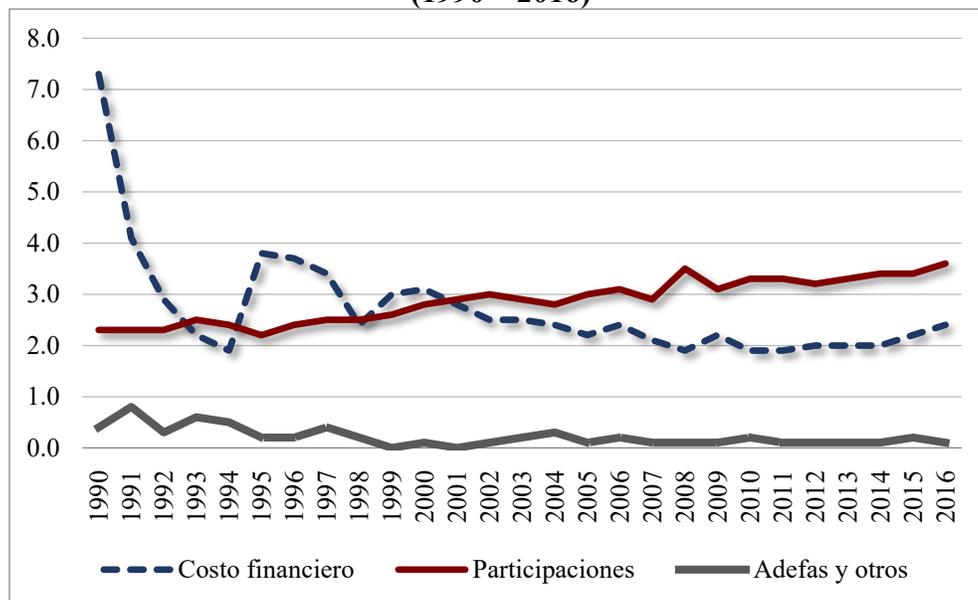
(1990 - 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Gráfico 26. Gasto no programable: Costo financiero, participaciones a Entidades Federativas, ADEFAS y otros – Porcentaje del PIB

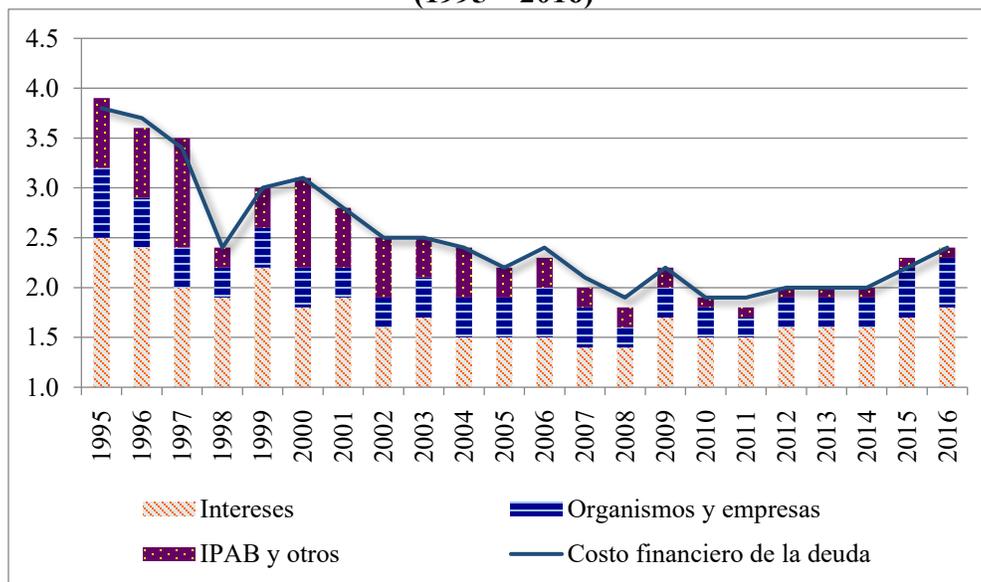
(1990 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Gráfico 27. Costo financiero del Sector Público Presupuestario: Porcentaje del PIB

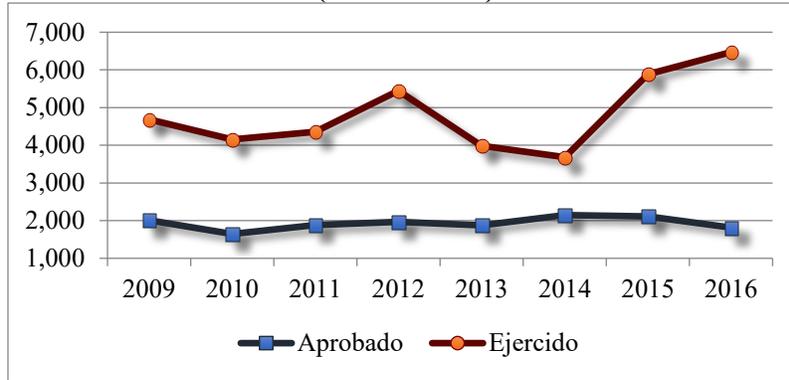
(1995 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Gráfico 28. Gasto en Comunicación Social y Publicidad del Gobierno Federal: Millones de pesos de 2008

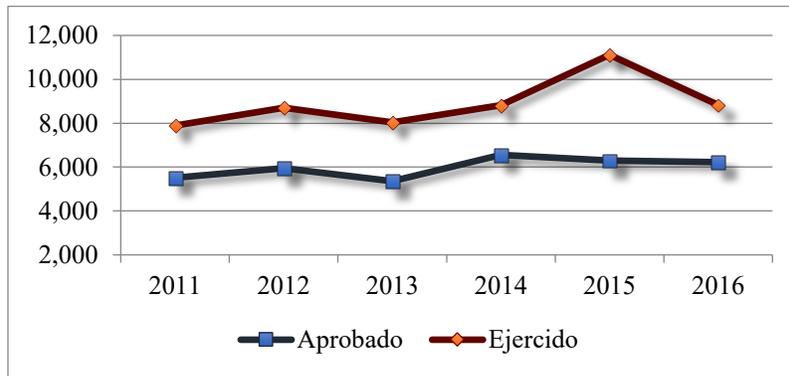
(2009 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública de la SHCP en cada año

Gráfico 29. Gasto en servicios de traslado y viáticos: Millones de pesos de 2008

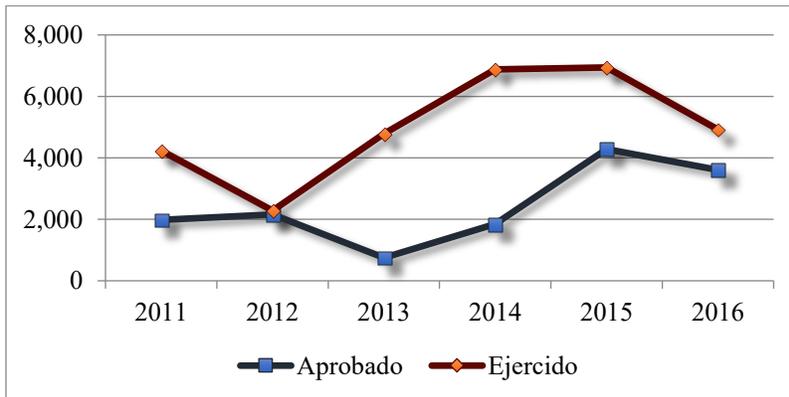
(2008 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública de la SHCP en cada año

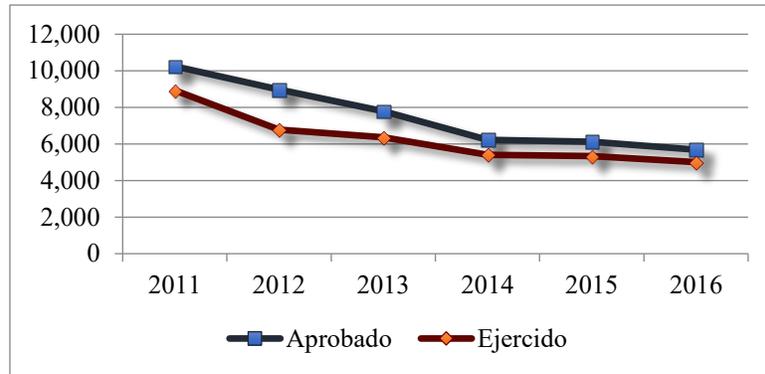
Gráfico 30. Gasto en vehículos y equipo de transporte: Millones de pesos de 2008

(2011 – 2016)



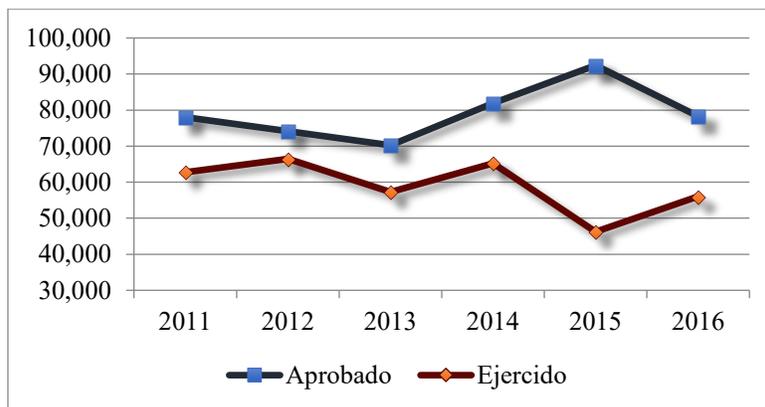
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública de la SHCP en cada año

Gráfico 31. Gasto en maquinaria y otros equipos: Millones de pesos de 2008
(2008 – 2016)



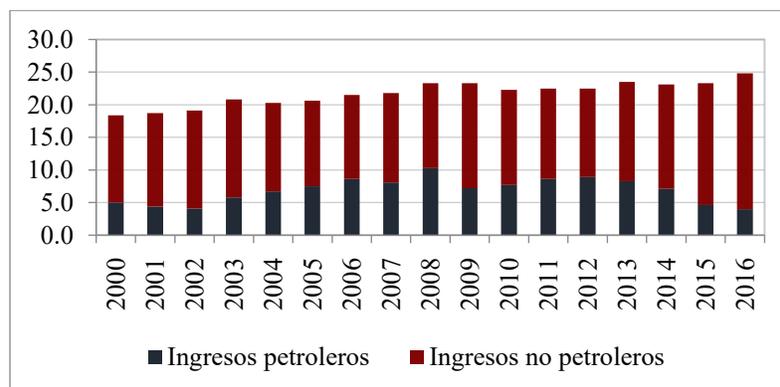
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública de la SHCP en cada año

Gráfico 32. Gasto en maquinaria y otros equipos: Millones de pesos de 2008
(2008 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública de la SHCP en cada año

Gráfico 33. Ingresos presupuestarios, petroleros y no petroleros: Porcentaje del PIB
(2000 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP

REFERENCIAS

1. Acemoglu, Daron y James Robinson. (2008). The role of institutions in growth and development. En *Commission on Growth and Development. 10*. Australian Agency for International Development (AusAID), Dutch Ministry of Foreign Affairs, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), U.K. Department of International Development (DFID). The World Bank. Washington. The William and Flora Hewlett Foundation The World Bank Group
2. Acosta, Bethencourt, Marrero y Perera. (2012). La financiación de los déficits públicos. En *Curso de Macroeconomía III: Tema 5*. Departamento de análisis económico. Universidad de la Laguna. España. Disponible en línea en https://campusvirtual.ull.es/ocw/pluginfile.php/2139/mod_resource/content/0/Tema5_Deficit_MacroIII_ULL_2011_12.pdf.
3. Acuña, Carlos. (2007). [Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas](#): Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. *Publicación del Proyecto de modernización del Estado: Jefatura del Gabinete de Ministros de la Nación*. Buenos Aires.
4. Andrade, J. Manuel y Mario Domínguez. (2016). Consejos Fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En *Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas del Instituto Belisario Domínguez. 6*. Senado de la República. México.
5. Auditoría Superior de la Federación. (2016). Introducción al Sistema Fiscal Mexicano. En Serie Apuntes Didácticos. México. Disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/2_Introduccion_al_Sistema_Fiscal_Mexicano.pdf.
6. _____. (2013). Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013: Producto Interno Bruto Potencial. Estudio 1213. Elaborado para la SHCP. México. Disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1213_a.pdf.
7. _____. (2014). Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal. *Estudio GB-035 1639*. México. Disponible en línea en

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1639_a.pdf.

8. Baldacci, Emanuele, Arye L. Hillman y Naoko C. Kojima. (2003). [Growth, governance and fiscal policy transmission channels in low-income countries](#). *IMF Working Paper*. WP/03/237. FMI: Fiscal Affairs Department.
9. Battaglini, Marco y Stephen Coate. (2011). [Fiscal Policy and unemployment](#). En *Nber Working Paper Series*. 17562. National Bureau of Economic Research. Massachusetts.
10. Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin. (2004). [Economic Growth](#). MIT Press. Massachusetts.
11. _____. (1992). [Convergence](#). En *The Journal of Political Economy*. 100: 2. 223-251. University of Chicago. EEUU.
12. Bogaert, H. L. Dobbelaere, B. Hertveldt y I. Lebrun. (2006). Fiscal Councils, independent forecasts and the budgetary process: Lessons from the Belgian case. En *Working paper 4-06*. Federal Planning Bureau: Economic analyses and forecasts. Bélgica.
13. Blanchard, Olivier. (2017). *Macroeconomics*. 7a Edición. Editorial Pearson. Inglaterra.
14. Blanchard, Olivier. Alessia Amighini y Francesco Giavazzi. (2012). *Macroeconomía*. 5a Edición. Editorial Prentice Hall. España.
15. Burnside, Craig. (2005). *Fiscal sustainability in Theory and Practice: A Handbook*. The World Bank. Estados Unidos.
16. Caballero, Emilio. (2012). *Política fiscal e inversión privada en México*. Facultad de Economía. UNAM. México.
17. Calmfors, Lars y Simon Wren-Lewis. (2011). What should fiscal councils do? En *Economic Policy* 26. 649 - 695.
18. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en línea en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
19. Campos, Mariana. (23 de junio de 2017). ¿Cuánto nos cuesta no tener un Consejo Fiscal? En México Evalúa. Disponible en línea en <http://mexicoevalua.org/2017/06/23/cuanto-nos-cuesta-no-tener-consejo-fiscal/>.
20. CEFP. (2017). ¿Quiénes somos?. Cámara de Diputados. México. Disponible en línea en <http://www.cefp.gob.mx/institucion/organizacion.pdf>.

21. _____. (2016). Evaluación Ex-Post de la Reforma Hacendaria de 2014. Cámara de Diputados. México.
22. Congressional Budget Office. (2017). Introduction to CBO. Disponible en línea en <https://www.cbo.gov/about/overview>. Estados Unidos de América.
23. Consejo Fiscal. (2017). Consejo Fiscal de Perú: Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en línea en <https://cf.gob.pe/nosotros/consejo-fiscal/>. Perú.
24. COPARMEX. (Junio de 2017). Consejo Fiscal Independiente. Estudio técnico para la creación de un Consejo Fiscal en México. Disponible en línea en http://coparmex.org.mx/downloads/ENVIOS/VF_170615_Consejo_Fiscal_Independiente_ESTUDIO_TECNICO.pdf.
25. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. (2017). About CPB. Disponible en línea en <https://www.cpb.nl/en/about-cpb>.
26. Cuevas, Víctor. (2002). Efectos del déficit fiscal en la economía mexicana: Un análisis econométrico. En *Revista de Comercio Exterior*. 52. 12: 1109- 1223. México.
27. Debrun, Xavier y Tidiane Kinda. (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset. En *Fiscal Affairs Department*. 14. 58. *Fondo Monetario Internacional*.
28. Debrun, Xavier y M.S. Kumar. (2007). Fiscal rules, fiscal councils and all that: Commitment devices, signaling tools or smokescreens? En *Banca d'Italia, Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, Papers presented at the Banca D'Italia*. 29-31. Pp. 479. 512.
29. Dirección de Presupuestos. (2017). Consejo Fiscal Asesor. Gobierno de Chile. Disponible en línea en <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-21995.html>. Chile.
30. Eichengreen, Barry. (2000). *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional: propuesta después de la crisis asiática*. Oxford University Press. México.
31. Luna, Carmen. (14 de octubre de 2016). ¿México requiere de un Consejo Fiscal? En Ethos: Laboratorio de Políticas Públicas. Disponible en línea en <http://ethos.org.mx/es/mexico-requiere-de-un-consejo-fiscal/>. México.
32. Federal Planning Bureau. (2017). The Institution (FPB). Disponible en línea en http://www.plan.be/aboutus/institution_desc.php?lang=en. Bélgica.
33. Flyvbjerg, Bent, Holm and Buhl. (2002). Underestimating costs in public works projects, error or lie? En *APA Journal*. 68. 3: 279-295.

34. Fondo Monetario Internacional. (2013). Mexico: Selected Issues. En *IMF Country Report 13/333*. Estados Unidos de América.
35. _____. (2017). IMF Fiscal Council Dataset 2017. En *The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage* por X. Debrun, X. Zhang, and V. Lledo. Disponible en línea en <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>.
36. Foncerrada, Luis. (2006). Public debt sustainability. En *Notes on development of a domestic government securities market, debt sustainability and financial risks*. 2. IMF/UNITAR Regional Workshop. Ginebra.
37. Hagemann, Robert (2011), How can fiscal councils strengthen fiscal performance?, *OECD Journal: Economic Studies*, 2011. 1. Disponible en línea en http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c.
38. Heath, Jonathan. (6 de marzo de 2015). Los estragos de la reforma hacendaria. [Entrada en Blog]. Jonathan Heath: Artículos sobre la Economía Mexicana. Recuperado de <http://jonathanheath.net/2015/03/los-estragos-de-la-reforma-hacendaria/>.
39. Hernández, Leticia. (2 de julio de 2017). Piden un Consejo Fiscal para analizar pensiones. *El Financiero*, p. 5.
40. Instituto Belisario Domínguez. (2017). Acerca del Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Disponible en línea en <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/ibd.php>.
41. Gil Díaz, Francisco. (1993). Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México. *Serie Política Fiscal 40: Proyecto Regional de Política Fiscal LC/L.788*. CEPAL. Chile.
42. González, Lilia. (29 de mayo de 2017). CEESP impulsará la creación de un Consejo Fiscal. *El Economista*, p. 10.
43. Gordo, Esther. Pablo Hernández y Javier J. Pérez. (2015). [Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM](#). En *Boletín Económico, Febrero 2015*. Banco de España. España.
44. Kaldor, Nicholas. (1964). Reformas al sistema fiscal en México. Estudio especial sobre el sistema fiscal mexicano en *Revistas de Bancomext*. México. Disponible en línea en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/729/8/RCE8.pdf>
45. Koptis, George. (2011). Independent fiscal institutions: Developing good practices. En *OECD Journal on Budgeting*. 11: 3. OECD.
46. Krugman, Paul. (1988). [Financing vs forgiving: A debt overhang](#). En *National Bureau of Economic Research: NBER Working Paper Series*. 2486. Massachusetts.

47. Lane, Philip. (2002). [The cyclical behavior of fiscal policy: Evidence from the OECD](#). En Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR. Irlanda.
48. Lucas, Robert y Thomas Sargent. (1981). [Rational Expectations and Econometric Practice](#). The University of Minnesota Press. Minneapolis.
49. Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica. México.
50. North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
51. OECD. (2016). Principles for Independent Fiscal Institutions and case studies. En *OECD Journal of Budgeting 2015/2*. Selected Countries. OECD. Francia.
52. _____. (2017). Government at a Glance 2017, Country Factsheet: Netherlands. OECD. París. Disponible en línea en <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-netherlands.pdf>.
53. Piz, Víctor. (6 de octubre de 2016). Un Consejo Fiscal es innecesario. *El Financiero Bloomberg*. Disponible en línea en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/un-consejo-fiscal-es-innecesario.html>.
54. Regulation (EU) No. 473/2013 of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro Area. (2013). En *Official Journal of the European Union*. L 140. 11-23.
55. Ros, Jaime. (2015). *Development macroeconomics in Latin America and Mexico*. 1st Ed. Palgrave MacMillan. Estados Unidos de América.
56. Rosen, Harvey. (2005). [Hacienda Pública](#). McGraw-Hill Interamericana de España. España.
57. Secretaría de Economía. (2012). Evolución del Comercio Exterior de México. Consultado en el Sistema Integral de Información de Comercio Exterior SIICEX. Disponible en línea en <http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR.pdf>.
58. _____. (2016). [Criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2017](#). México.

59. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2012). Cuenta Pública de 2011. 132. Disponible en línea en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d03.pdf.
- _____ (2017). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Disponible en línea en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas.
- _____ (2016). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2016. Disponible en línea en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE_2016.pdf.
60. Tcherneva, Pavlina. (2008). The return of fiscal policy: Can the new developments in the New Economic Consensus be reconciled with the Post-Keynesian view?
61. Von Trapp, Lisa y Scherie Nicol. (2017). Designing effective independent fiscal institutions. [En OECD Journal of Budgeting](https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf). OECD. Disponible en línea en <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>.
62. Von Trapp, Lisa. Ian Lienert y Joachim Wehner. (2016). Principles for independent fiscal institutions and case studies. En *OECD Journal of Budgeting*. 2015/2. OECD. Disponible en línea en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies_budget-15-5jm2795tv625.
63. X. Debrun, T. Kinda. et. al. (2013). The functions and impact of fiscal councils. En *IMF Policy Paper*. Julio, 2013. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
64. X. Debrun. V. Lledó. et. al. (En proceso de elaboración). The rise of independent fiscal institutions: Recent trends and perspectives. En *IMF Policy Paper*. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.

Tesis:

1. Almeida, Rebeca. (1990). Mecanismos de financiamiento y política económica: El déficit fiscal de los Estados Unidos 1981 - 1988. Tesis de licenciatura. UNAM. México.

2. Calderón, José María. (1998). El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México entre economía y política. Tesis de doctorado. Facultad de Economía. UNAM. México.
3. Espinosa, Rogelio. (1991). La política fiscal vinculada al comercio exterior: la desgravación arancelaria. Tesis de licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México.