



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CAMPO DEL CONOCIMIENTO: ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LO PÚBLICO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y CONTABILIDAD

GUBERNAMENTAL

**El Consejo Fiscal Independiente de México, un organismo para
fortalecer el equilibrio y la sostenibilidad de las finanzas públicas:**

Una propuesta sobre su diseño institucional y alcances (2021)

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

Joshua Eli Gutiérrez Bravo

Director de tesis: Dr. Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa, Centro de Estudios
Políticos (CEP), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), UNAM.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México.

Octubre 2021.



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.

Dedicatorias

A Dios, el creador de todo

A mis padres David y Vicky

A mis hermanos Alejandro e Isaac

A mis abuelos Marcelo, Elodia y María

A mi querida Eva Andrea

A mis profesores y amigos universitarios

A mi tutor, Dr. Héctor Zamitiz

A los contribuyentes y su arduo trabajo

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi casa adoptiva

Por ustedes y para ustedes.

Agradecimientos

Agradezco a mis padres David y Vicky por su amor y apoyo incondicional, por sus desvelos y esfuerzo para que pudiera estudiar; a mis amigos universitarios por esos momentos alegres de convivencia juntos; a los profesores que compartieron su conocimiento conmigo; a mis colegas y amigos Carlos Pelestor, Manuel Tapia, Salvador Cobo y Ramon Valencia por sus palabras de aliento y cartas de recomendación; a Eva Andrea por iluminar estos 2 años de estudio; al Dr. Héctor Zamitiz por su paciencia y consejos; a mis lectores, el Dr. Matari Pierre, Dr. Pablo Ulloa, Dra. Karla Valverde y la Dra., Sandra Murillo, por su ayuda con mi trabajo de investigación.

Joshua Eli Gutiérrez Bravo

Índice General

| | |
|--|------------|
| Introducción | 10 |
| Capítulo 1: Marco teórico - conceptual | 14 |
| 1.1 El deber ser del manejo de las Finanzas Públicas: concepciones del Estado y principios hacendarios subyacentes. | 16 |
| 1.2 El comportamiento de la autoridad fiscal: deber ser vs realidad: | 25 |
| 1.3 La propuesta: Consejos Fiscales Independientes | 29 |
| Capítulo 2: Las propuestas sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México | 49 |
| 2.1 ¿Es necesario implementar un Consejo Fiscal en México?..... | 51 |
| 2.2 El debate sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México | 79 |
| 2.3 En la búsqueda del modelo ideal del Consejo Fiscal Mexicano..... | 87 |
| Capítulo 3: Análisis comparativo de países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente | 99 |
| 3.1 Tendencias recientes y principales resultados..... | 101 |
| 3.2 La experiencia europea vs la experiencia americana | 125 |
| 3.3 Redes y convenios internacionales de trabajo entre CFIs | 133 |
| Capítulo 4: Propuesta de diseño institucional de un Consejo Fiscal Independiente en el contexto actual de México (2021) | 145 |
| 4.1 Análisis de la información sobre los resultados de los cuestionarios enviados a actores clave. | 147 |
| 4.2 Propuesta de diseño Institucional del Consejo Fiscal Mexicano..... | 154 |
| 4.3 Los retos de implementación del Consejo Fiscal Mexicano. | 172 |
| Conclusiones | 179 |
| Referencias bibliográficas | 183 |
| Anexos..... | 194 |

Índice de cuadros, graficas, diagramas y mapas

Cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1: Surgimiento de Consejos Fiscales por Década..... | 36 |
| Cuadro 2: Ingresos netos tributarios como porcentaje del PIB (1960- 2013)..... | 53 |
| Cuadro 3: Participación porcentual de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios totales del sector público..... | 56 |
| Cuadro 4: Presupuesto del Instituto Belisario Domínguez 2015- 2019..... | 71 |
| Cuadro 5: Fortalezas y áreas de oportunidad del IBD..... | 72 |
| Cuadro 6: Número de análisis completados por el CEFP 2013- 2016..... | 71 |
| Cuadro 7: Fortalezas y áreas de oportunidad del CEFP..... | 76 |
| Cuadro 8: Propuestas de diseño del Consejo Fiscal por parte de la iniciativa privada | 88 |
| Cuadro 9: Propuestas de diseño del Consejo Fiscal por parte de la sociedad civil..... | 89 |
| Cuadro 10: Comparativo de las propuestas legislativas vigentes sobre el CFI 2020..... | 94 |
| Cuadro 11: Características generales de los Consejos Fiscales en Europa | 102 |
| Cuadro 12: Características generales de los Consejos Fiscales en América | 103 |
| Cuadro 13: Características generales de los Consejos Fiscales en Asia..... | 104 |
| Cuadro 14: Características generales de los Consejos Fiscales en Oceanía..... | 104 |
| Cuadro 15: Características generales de los Consejos Fiscales en África | 105 |
| Cuadro 16 : Presupuesto en y Personal de los CFI de la OCDE..... | 107 |
| Cuadro 17: Países que cuentan con un CFI en Europa..... | 126 |
| Cuadro 18 : Marco Jurídico de la Gobernanza Fiscal de la Unión Europea..... | 127 |
| Cuadro 19: Países que cuentan con un CFI fuera de Europa | 130 |
| Cuadro 20: Modelo Institucional de los Consejos Fiscales dentro y fuera de Europa..... | 131 |
| Cuadro 21: Alcance sus actividades de los CFI dentro y fuera de Europa | 132 |
| Cuadro 22: Canales de Influencia de los CFI dentro y fuera de Europa | 132 |
| Cuadro 23: Respondientes del cuestionario..... | 147 |
| Cuadro 24: Desglose de respuestas del cuestionario..... | 152 |

Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Deuda Pública Mundial (% del PIB) 1880-2015. | 24 |
| Gráfico 2: Número de países que cuentan con un CFI por año de surgimiento..... | 37 |
| Gráfico 3: Balance primario y costo de la deuda (intereses) como % del PIB | 51 |
| Gráfico 4: Desglose de los ingresos presupuestarios como % del PIB | 52 |
| Gráfica 5: Desglose del Gasto Neto pagado como % del PIB | 53 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 6: Ingresos Fiscales Totales como % del PIB entre los países de la OCDE..... | 55 |
| Gráfico 7: Variación del precio de la mezcla mexicana y su estimación en los Criterios Generales de Política Económica..... | 56 |
| Gráfico 8: Gasto Neto Total aprobado y observado del gobierno con diferencias porcentuales 2006-2019 (Miles de millones de pesos corrientes)..... | 57 |
| Gráfico 9: Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público como porcentaje del PIB..... | 58 |
| Gráfico 10: Diferencial entre el monto aprobado y ejercido para el Ramo 23 en miles de millones de pesos (2012 – 2019)..... | 62 |
| Gráfico 11: Votación legislativa a favor del proyecto que crea el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública en el H. Congreso de la Unión..... | 83 |
| Gráfico 12: Presencia digital del debate sobre el CFI en México en las búsquedas en Google (mensual, mayo 2015- mayo 2020)..... | 85 |
| Gráfico 13: Canales de influencia de los CFI del mundo en 2016 | 106 |
| Gráfico 14 y 15 : Presupuesto anual y personal de cada CFI de la OCDE..... | 107 |
| Gráfico 16 y 17: Expectativas sobre el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública..... | 150 |

Diagramas

| | |
|--|-----|
| Diagrama 1: Estructura Orgánica del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas..... | 75 |
| Diagrama 2: El debate sobre el Consejo Fiscal en México 2015-2020..... | 84 |
| Diagrama 3: Mapa de actores. | 86 |
| Diagrama 4: Estructura del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios del Presupuesto (SBO)..... | 136 |
| Diagrama 5: Estructura de la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea..... | 138 |
| Diagrama 6: El diseño del Consejo Fiscal Mexicano propuesto por los encuestados..... | 151 |
| Diagrama 7: Organigrama del Consejo Fiscal Mexicano..... | 157 |

Mapas

| | |
|--|-----|
| Mapa 1: Países que contaban con un Consejo Fiscal en 2018, por continente..... | 101 |
|--|-----|

Abreviaturas.

| | |
|----------|---|
| IFI | Instituto Fiscal Independiente |
| CFI | Consejo Fiscal Independiente |
| IBD | Instituto Belisario Domínguez |
| CEFP | Centro de Estudios de las Finanzas Públicas |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OSC | Organizaciones de la sociedad civil |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| GpR | Gestión para Resultados |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| UE | Unión Europea |
| DGFIBD | Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez |
| CEESP | Centro de Estudios Económicos del Sector Privado |
| CIEP | Centro de Investigación Económica y Presupuestaria |
| CCE | Consejo Coordinador Empresarial |
| COPARMEX | La Confederación Patronal de la República Mexicana |
| LFPRH | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| LOCGEUM | Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| SIL | Sistema de Información Legislativa |
| CONCAMIN | Confederación de Cámaras Industriales |
| CEFP | Centro de Estudio de las Finanzas Públicas |
| ESPAT | Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República |
| SHCP | Secretaria de Hacienda y Crédito Público |
| SNCF | Sistema Nacional de Coordinación Fiscal |
| CONEVAL | El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CGPE | Criterios Generales de Política Económica |

| | |
|--------------|--|
| PBO | Parliamentary Budget Office |
| CBO | Congressional Budget Office |
| CPB | Bureau for Economic Policy Analysis Netherlands |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| UE | Unión Europea |
| CE | Comisión Europea |
| OPP | Oficina de presupuesto parlamentario |
| EUIFIS | Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea |
| ORP | Oficina de Responsabilidad Presupuestaria |
| AIREF | La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española |
| OAEF | Oficina de asesoría económica y financiera de Venezuela |
| TECG | Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea |
| Two/Six Pack | Reformas de gobernanza fiscal de la Unión Europea |
| PBo Network | Red de Funcionarios Parlamentarios de Presupuesto e Instituciones Fiscales Independientes OCDE |
| GN PBO | Red Global de Oficiales de Presupuesto Parlamentarios BM |
| ANPBO | Red africana de Oficinas de presupuesto Parlamentario |
| IEHP | Instituto de Estudios de la Hacienda Pública |
| PEMEX | Petróleos Mexicanos |
| CFE | Comisión Federal de Energía |
| COFECE | Comisión Federal de Competencia Económica |
| INAI | Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales |
| IFT | Instituto Federal de Telecomunicaciones |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| PAN | Partido Acción Nacional |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| MORENA | Partido Movimiento Regeneración Nacional |

Introducción

A finales de las 2015 autoridades del Fondo Monetario Internacional¹ y el Banco Mundial sugirieron al gobierno mexicano reforzar los mecanismos institucionales de estabilidad fiscal a través de la creación de un Consejo Fiscal Independiente con el propósito de fortalecer la eficacia del manejo fiscal, la transparencia y las bases técnicas del debate sobre política fiscal en el país desde una perspectiva imparcial, al persistir un incremento importante en el ritmo de crecimiento de la deuda pública durante la administración de presidente Enrique Peña Nieto, sin embargo, las autoridades hacendarias rechazaron la propuesta aludiendo a que esto sería una duplicidad onerosa e innecesaria² argumentando que México ya cuenta con un marco jurídico consistente en el tema y al hecho de que ya existen instituciones dedicadas al análisis de la política fiscal como el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) del H. Congreso de la Unión.

Ante esta respuesta, organizaciones de la sociedad civil especializadas en finanzas públicas como el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), México Evalúa, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), y organizaciones empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)³ se pronunciaron a favor de la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México, como un organismo proveedor de información y estudios especializados, que permita tomar mejores decisiones en el mediano y largo plazo al facultar la investigación y análisis de temas fiscales más allá del paquete económico que se presenta anualmente al Congreso. Estos pronunciamientos cuestionan los argumentos de la Secretaría de Hacienda, que no se toman en cuenta el contexto económico de los últimos años, en el que hay un deterioro de las finanzas públicas en los últimos años y las limitantes que enfrentan los centros de investigación hacendaria del Congreso en términos presupuestales y operativos, motivados por deficiencias en su legislación, organización interna y a fuertes recortes de personal y recursos económicos promovidos a partir de la introducción de la política de austeridad en el Congreso.

¹ Yolanda Morales. " FMI insiste: a México le serviría un Consejo Fiscal", *El Economista*, 17 de abril de 2017, <https://bit.ly/3fuEj8a>

² Víctor Piz. "Un consejo fiscal es innecesario", *El Economista*, 10 de octubre de 2016, <https://bit.ly/3wjtg8C>

³ Colectivo por un presupuesto sostenible. "Consejo Fiscal: ¿quiénes lo proponemos", micrositio de la organización Colectivo Peso, consultado el 15 de abril de 2020, <http://consejofiscal.org/>

Para enriquecer esta discusión, la presente investigación tiene como objetivo principal proponer el diseño institucional para una la creación de un Consejo Fiscal en México, que recupere la experiencia y buenas prácticas internacionales para atender las necesidades del contexto nacional.

Para lograr dicho propósito la investigación se fijó los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar la pertinencia de crear un Consejo Fiscal en México, a través de una revisión de la dinámica de las finanzas públicas (2006-2018) y del estado de los institutos de investigación hacendaria respecto a su capacidad técnica y operación.

2. Identificar mediante un análisis comparativo qué tipo de modelo y características serian idóneas para un Consejo Fiscal en nuestro país, mediante una revisión de las experiencias internacionales de los países que cuentan con un Consejo fiscal y de las propuestas de organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones empresariales y de legisladores.

3. Identificar cuáles son los requerimientos y retos de implementar un Consejo fiscal en México, considerando el análisis del contexto socio económico actual y de las opiniones de actores clave en el debate sobre la propuesta de creación de un Consejo fiscal en México, recopiladas a través de instrumentos técnicos.

4. Formular recomendaciones para implementar un Consejo Fiscal basadas en un diagnóstico previo.

Con base en lo expuesto, la hipótesis principal es la siguiente:

La creación de un Consejo Fiscal Independiente en México, bien diseñado, -que considere la experiencia y buenas prácticas internacionales junto con las necesidades y el contexto nacional- puede mejorar el desempeño y sostenibilidad de las finanzas públicas al operar como un contrapeso técnico a las decisiones hacendarias de los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de ampliar y mejorar la información especializada disponible, favoreciendo la toma de decisiones responsables.

Respecto a la ruta metodológica, esta investigación parte de lo general a lo particular y aborda el problema de investigación a partir de un análisis descriptivo de tipo cualitativo y cuantitativo.

Se realizó un análisis cuantitativo descriptivo para:

- La revisión del estado de las finanzas públicas (2006- 2019)

- La aplicación de modelo de teoría de juegos a través del cual se consideraron las posturas del debate sobre la implementación de un Consejo Fiscal en México

-Se realizó un análisis cualitativo descriptivo para:

- Elaborar la comparación de los modelos y características de los países que cuentan con un Consejo Fiscal
- Analizar los resultados de las respuestas de los formularios electrónicos enviados a actores clave para recabar su opinión sobre la propuesta de crear un Consejo Fiscal en México

Es importante destacar que el estudio sobre la naturaleza, diseño y características de los Consejos Fiscales ha sido un tema poco estudiado en las universidades, tanto en el ámbito nacional como internacional, por tal motivo nosotros lo consideramos como una gran área de oportunidad para hacer esta aportación desde el Programa de Posgrado en Gobierno y Asuntos Públicos de la UNAM. Esperamos que nuestro estudio se considere pionero en la investigación sobre estos organismos. Asimismo, el complicado contexto fiscal de nuestro país en los últimos años, motivado esencialmente por un desbalance estructural entre los ingresos y gastos del Estado, a las constantes fallas en las estimaciones macroeconómicas con las que se calcula el presupuesto; al ejercicio de prácticas de discrecionalidad fiscal, sumado a los efectos de la crisis económica provocada por el virus de la COVID-19, han ocasionado un deterioro progresivo de las Finanzas Públicas que hace necesario comenzar a diseñar y discutir propuestas vanguardistas de política pública, que promuevan la recuperación y sostenibilidad de las finanzas públicas, coadyuven en el cumplimiento de las metas nacionales y a hagan frente a los nuevos escenarios de incertidumbre global. En ese sentido, se puede afirmar que la creación de un Consejo Fiscal Independiente sería útil y benéfico para el país al promover el fortalecimiento de los contrapesos técnicos en el ámbito hacendario; mejorar la calidad de los cálculos y del análisis sobre el presupuesto, además de hacer un seguimiento de información fiscal para enriquecer la toma de decisiones.

La investigación está integrada por cuatro capítulos, organizados de la siguiente forma:

-El capítulo primero está dedicado a definir el marco teórico de referencia que fundamenta el surgimiento de los Consejos Fiscales Independientes como mecanismos institucionales para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas, a partir de la revisión de los principios, obras y concepciones de Estado de diversas teorías que orientan el estándar

internacional de responsabilidad fiscal actual y a presentar un panorama general sobre el origen, objetivos, diseños, atribuciones y mecanismos de acción de los Consejos Fiscales.

El capítulo segundo presenta las diferentes propuestas sobre la creación de un Consejo Fiscal en México y realiza una revisión cronológica del debate nacional sobre dichas propuestas y de su pertinencia, a través de la exploración del estado de las finanzas públicas en los últimos 14 años, el desempeño de los Institutos de investigación hacendaria del Congreso y la identificación de prácticas de discrecionalidad fiscal en la discusión sobre el presupuesto.

El capítulo tercero comprende un análisis comparativo de los países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente, en el cual se realiza una revisión de la experiencia internacional de los países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente, con el objetivo de conocer cuáles son las tendencias más actuales en cuanto a modelos, estructuras, prácticas, riesgos, mecanismos de cooperación y protección de su independencia, etc.

En el capítulo cuarto se presenta una propuesta de diseño institucional de un Consejo Fiscal Independiente para el caso mexicano. Dicha propuesta se elaboró a partir de las respuestas del envío de formularios a actores clave y líderes considerados expertos en finanzas públicas provenientes de diversos ámbitos como el académico, social, legislativo y de los hallazgos recabados en los capítulos anteriores.

Respecto al desarrollo y alcance de la investigación, es importante mencionar que se logró cumplir con los objetivos trazados, al haber elaborado una propuesta robusta y actualizada de diseño institucional para un Consejo Fiscal en México, que fue construida tomando en cuenta el contexto institucional, político y socioeconómico del país, junto con las opiniones y recomendaciones de expertos en finanzas públicas, legisladores, académicos, retomando diversas experiencias internacionales y principios de buenas prácticas. Dicha propuesta fue enviada el día 22 de abril de 2021 a los diputados miembros Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria de la LXIV Legislatura (ver anexo 3), con el fin de abonar elementos al debate legislativo sobre la propuesta del crear un Consejo Fiscal en México. Con ello, además de fomentar el estudio de los Consejos Fiscales desde el ámbito académico, como una alternativa institucional para fortalecer los controles democráticos en el ámbito fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, se reflejan los hallazgos de la investigación en propuestas concretas que son llevadas a los tomadores de decisión.

Capítulo primero: Marco teórico - conceptual

1.1 El deber ser del manejo de las Finanzas Públicas: concepciones del Estado y principios hacendarios subyacentes.

1.2 El comportamiento de la autoridad fiscal: deber ser vs realidad:

1.3 La propuesta: Consejos Fiscales Independientes

Capítulo primero: Marco teórico - conceptual

El capítulo uno de la presente investigación define el marco teórico de referencia que fundamenta el surgimiento de los Consejos Fiscales Independientes (CFI) como mecanismos institucionales para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de un contraste entre el deber ser del manejo de las finanzas públicas de acuerdo con los principios y estándares internacionales actuales y el comportamiento real que reflejan los tomadores de decisión en el ámbito hacendario.

Para tal efecto, el capítulo se abordará desde tres perspectivas:

1. El apartado “Deber ser sobre manejo de las Finanzas Públicas: concepciones del Estado y principios hacendarios subyacentes.” (o visión normativa), abordará desde un enfoque hacendístico liberal, las recomendaciones de responsabilidad fiscal que han aportado corrientes económicas y de la ciencia política como: la escuela clásica, neoclásica de economía, de elección pública racional o la nueva gestión pública y que continúan vigentes en la actualidad.
2. El apartado “El Comportamiento de la autoridad fiscal: deber ser vs realidad” se enfocará en analizar los aportes de las teorías de la elección pública, ciclo político, economía pública conductual y asimetría de información, para tratar de comprender las desviaciones conductuales de la autoridad fiscal respecto al comportamiento de responsabilidad esperado y los efectos que esto provoca sobre las finanzas públicas.
3. El apartado “La propuesta institucional: El Consejo Fiscal Independiente” estará dedicado a abordar teóricamente a los Consejos Fiscales y las principales recomendaciones sobre su diseño institucional. Se iniciará por explicar las nociones básicas de estos organismos: su definición, clasificaciones, funciones, mecanismos de intervención, diseños e historia, a fin de que el lector se familiarice con los conceptos y conozca el origen y objetivos de este tipo de organismos

El objetivo principal del capítulo será comprender cual es el problema y las implicaciones que han dado origen al surgimiento de la figura de los Consejo Fiscales Independientes en el Mundo y como esta innovación institucional podría aportar al fortalecimiento de los esquemas de responsabilidad fiscal que se han visto debilitados en los últimos años por los escenarios de incertidumbre y crisis económicas internacionales.

1.1 *El deber ser del manejo de las Finanzas Públicas: concepciones del Estado y principios hacendarios subyacentes.*

Conocer ¿Cuánto es necesario recaudar? ¿Cuánto gastar? ¿Cuánto ahorrar? ¿Cuál es el monto adecuado de deuda? son algunas de las preguntas que enfrentan a diario las autoridades hacendarias en el mundo y en muchos casos son el dolor de cabeza de los gobiernos, sin duda, una preocupación totalmente justificada, dado que de esas decisiones depende en gran medida el bienestar de los ciudadanos al permitirse la provisión de servicios públicos como la seguridad pública, educación, justicia, transporte, etc., y la estabilidad de la economía. Para atender estas encomiendas, las administraciones acuden al estudio de las Finanzas Públicas, entendidas como el conjunto de actividades, principios y técnicas que utiliza el Estado para llegarse de recursos y distribuirlos con el fin de satisfacer necesidades sociales y procurar el bien público⁴

Desde su perspectiva normativa o de recomendaciones, el estudio de las finanzas públicas nos permite identificar diversos criterios básicos de responsabilidad cuyo propósito es favorecer la salud de las economías, esto de acuerdo con los diferentes enfoques de desarrollo, grados de intervención del Estado y contextos históricos, económicos, etc., sin embargo, para fines de esta investigación se tomarán como referencia los principios de responsabilidad hacendaria que rigen los estándares internacionales actuales, propuestos por diversas corrientes teóricas liberales desde el siglo XVIII como la Escuela Clásica y Neoclásica de Economía o la Escuela de la Elección Pública Racional, que han sido recuperados / promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de recomendaciones de política fiscal, supervisión, asistencia técnica, financiamiento o la promoción de manuales, normas y códigos internacionales^{5 6} para hacer frente a los problemas de sobreendeudamiento público en el mundo que surgieron durante la segunda mitad del siglo pasado y que se han intensificado en años recientes a causa de los efectos de las crisis financieras, económicas, sanitarias y de malas decisiones públicas de las autoridades. Dichos estándares internacionales, enfocados en la estabilidad /

⁴ Marcela Astudillo y Francisco Fonseca. “Finanzas Públicas para todos: Una Introducción a la Hacienda Pública Mexicana”, (México: Editorial trillas, 2017), pág. 17.

⁵FMI. “Códigos y normas: La función del FMI”, ficha técnica, sitio web del FMI, consultado el 16 de octubre de 2019, <https://bit.ly/3hVhXP4>

⁶ FMI. “Cómo promueve el FMI la estabilidad económica mundial”, ficha técnica, sitio web del FMI, consultado el 16 de octubre de 2019, <https://bit.ly/2W41twq>

sostenibilidad macroeconómica, además de la responsabilidad y transparencia fiscal, son una de las principales referencias de nuestro objeto de estudio, los Consejos Fiscales Independientes, y son desarrollados en este apartado con el propósito principal tener un marco de referencia sobre el deber ser del manejo de las finanzas públicas y el comportamiento de las autoridades hacendarias para posteriormente contrastar este **ideal** expresado en leyes, códigos, manuales, acuerdos internacionales, etc., con lo observado en la realidad mexicana (capítulo segundo) y con ello poder identificar la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos institucionales de responsabilidad fiscal vigentes y plantear la necesidad de una renovación y/o la búsqueda de nuevas opciones públicas para hacer frente a los retos fiscales del país.

Principales referencias teóricas del estándar internacional de responsabilidad fiscal actual: Escuela Clásica de Economía

| Siglo | Principios⁷ | Obras | Concepción del Estado |
|----------------|--|---|--|
| XVIII Y XIX | <p>Equilibrio presupuestario: los gastos del Estado derivados de su operación deben estar plenamente cubiertos por los ingresos nacionales, evitando recurrir al endeudamiento público y el déficit presupuestal.</p> <p>Autoliquidación de la deuda: solo se permite el recurso de endeudamiento en circunstancias excepcionales o para la financiación de inversiones productivas.⁸</p> | <p>La Teoría de los Sentimientos Morales” (1759), “Una Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones (1776)” y de John Stuart Mill con los “Principios de Economía Política” (1898),</p> | <p>Dentro de este enfoque Smithiano, el rol Estatal está guiado por el principio de intervención mínima, donde este solo debe enfocarse a ciertas actividades como la seguridad pública, impartición de justicia, defensa nacional y a la construcción de ciertas obras públicas.⁹ Sin embargo John Stuart Mill incluyó en la tarea estatal otras funciones como la atención a los más desfavorecidos, la regulación de las condiciones de trabajo y la investigación científica¹⁰</p> |

⁷ Jacinto Brito González. “Materiales de economía: Hacienda pública”, (España: ULPGC, 2011), pág. 13, <http://www.personales.ulpgc.es/jbrito.daea/2.%20ConceptoHP.PDF>

⁸ Elena García Martínez. “La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales”, (España: tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2018), pág. 51, https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/95589/1/tesis_elena_garcia_martinez.pdf

⁹ Adam Smith. “Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”,: Libro V, capítulo1, (España, Editorial Alianza, 1996)

¹⁰ Brito, “Materiales de economía”, pág. 13, (véase nota al pie n.7)

Escuela Neoclásica de Economía

Por su parte el enfoque hacendario neoclásico de la segunda mitad del siglo XX representado por autores como Dornbusch, Fisher y Startz (1981) o Blanchard (1996) contribuyeron al análisis formal de la deuda pública, identificando la restricción presupuestaria del gobierno, mediante la cual se infiere que este no puede contraer deuda de manera continua,¹¹ sin afectar su estabilidad y credibilidad macroeconómica debiendo contratar solo lo que su capacidad de pago le permite derivado de su balance fiscal.

Por su naturaleza la corriente neoclásica (basada también en la concepción de gestión mínima del Estado) hizo énfasis en:

| Siglo | Principios | Obras | Concepción del Estado |
|----------|--|---|--|
| XIX y XX | <p>Eficiencia económica: entendida como el uso óptimo de los recursos disponibles para maximizar la utilidad.¹²</p> <p>Racionalidad económica: todos los sujetos económicos basan sus decisiones en una comparación de costos y beneficios.</p> | <p>Principios de Economía de Alfred Marshall (1890), Elementos de economía política pura de León Walras (1874)</p> <p>Macroeconomía de Dornbusch, Fisher y startz (1981), Macroeconomía de Blanchard (1996) .</p> | <p>Para los neoclásicos la tarea del Estado es la de un árbitro, que interviene solo para hacer más eficientes los mercados ya que por sí misma, la economía tiende hacia el equilibrio y pleno empleo,¹³ por ello se debe limitar su intervención.</p> |

Algunas aplicaciones actuales de los principios:

- En el año 2010, gestores de deuda de 33 países (incluido México) acordaron los “Principios de Estocolmo” que marca directrices de responsabilidad para gestionar el riesgo soberano y los altos niveles de deuda pública resultados de la crisis de 2008.¹⁴
- Punto 1 - Consenso de Washington (1989): disciplina fiscal y presupuestos balanceados
- Las Directrices para la gestión de deuda pública planteadas por el FMI y BM (2001)¹⁵
- Meta 17.4 de los ODS de la agenda 2030: Sostenibilidad de la deuda en países en desarrollo.

¹¹ Ricardo Gallardo Sánchez. “¿Institución Fiscal Independiente? Evaluación de la Política Fiscal En México (1970 – 2016)”, (México, tesis de pregrado UNAM, 2018), pág. 14.

¹² Lara Boerger. “Economía Neoclásica”, sitio web de exploring economics, 2016, consultado en octubre de 2019 <https://www.exploring-economics.org/es/orientacion/economia-neoclasica/>

¹³ Héctor Noejovich, “Ordoliberalismo: ¿alternativa al «neoliberalismo»?”, Revista Economía Vol. 34, N° 67 del PUPC, Perú (2011), pág. 207 , <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/download/2679/2623/>

¹⁴ “FMI: Principios de Estocolmo”, sitio web del FMI, , consultado en octubre de 2019, <https://bit.ly/3ySEWkE>

¹⁵ “FMI: Directrices para la gestión de la deuda pública”, sitio web del FMI, consultado en octubre de 2019 <https://bit.ly/3fE30QE>

En el siglo XX enfoques liberales mucho más moderados y flexibles respecto a su postura sobre el rol del Estado en la economía, han realizado aportaciones importantes sobre cómo mejorar la responsabilidad fiscal en los países a través de modificaciones al marco normativo de los países.

El ordo-liberalismo alemán, (S.XX)

El ordo-liberalismo o liberalismo de orden, es un corriente del pensamiento que surge en Alemania en los años 1930 de la mano de economista y juristas destacados de la Escuela de Friburgo, como Walter Eucken y Franz Böhm¹⁶, cuyo principal interés es lograr un capitalismo ordenado y conducido por el Estado, mediante la definición de las mejores condiciones morales, jurídicas y políticas del ejercicio de la libertad económica.

La propuesta del ordo-liberalismo puede ser entendida con una renovación del liberalismo¹⁷, separado de la tradición clásica y neoclásica, cuyo énfasis principal es dotar a una Estado de un marco institucional solido que asegurara la operación del gobierno, así la protección de derechos y libertades, dentro del sistema económico, social y político, que garantizaran orden en estos ámbitos. Por su naturaleza, esta corriente hace énfasis en la importancia de orden constitucional y en la sistematización de la idea de una división del trabajo en la gestión económica del gobierno con el objetivo de garantizar el marco legal e institucional de una economía de mercado.¹⁸

| Siglo | Principios | Principales Obras | Concepción del Estado |
|--------------|--|--|--|
| XX | Orden: dotar a una Estado de un marco institucional solido que asegurara la operación del gobierno, así la protección de derechos y libertades, dentro del sistema económico, social y político, que garantizaran orden en estos ámbitos. | Principios de política económica (1971) de Walter Eucken, Libertad y orden en la economía de mercado (1971) de Franz Böhm y "Civitas Humana. Cuestiones fundamentales de la reforma social y económica"(1944) de Wilhelm Röpke | Para los ordo-liberales el Estado debe de fomentar el orden de la estructura económica política y social, a través de la institucionalización, creando la estructura de competencia y regulándola para garantizar su operatividad. ¹⁹ |

¹⁶ Claudio Llanos. "El deber del Estado en el Ordoliberalismo de Walter Eucken: Tradición y coyuntura en el manejo político-económico del Estado", Revista Chilena de Economía y Sociedad del PUCV, Chile (2010), pág. 20,

¹⁷ Héctor Guillén Romo. "La deshomogenización del discurso neoliberal: Del ordoliberalismo alemán al ultraliberalismo austroestadounidense", (Francia, Universidad de Paris, 2018), pág. 143,

¹⁸ Matari Pierre Manigat. "La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado". Revista Iconos de Ciencias Sociales de la UNAM N° 66, México (2020), pág. 217

¹⁹ Noejovich, "Ordoliberalismo" .pág. 208 Ver n.13

Elección Pública Racional (S.XX)

De esta misma corriente liberal-legal, la Escuela de la Elección Pública Racional analiza el actuar de servidores públicos y votantes a través de los ojos de la economía e introduce en el debate la posibilidad de incluir mecanismos constitucionales de control del poder político para limitar la discrecionalidad fiscal, el crecimiento del gasto público y los déficits recurrentes en las cuentas públicas.

| Siglo | Principios | Principales Obras | Concepción del Estado |
|-------|---|---|---|
| XX | <p>Consolidación constitucional de la estabilidad fiscal: “Son necesarias restricciones racionales impuestas por individuos en acuerdo constitutivo entre ellos para que su colaboración pueda tener lugar. de manera organizada, con instituciones y normas, de manera que se maximicen los resultados positivos de la cooperación social y se minimicen los problemas, conflictos y conductas indebidas”²⁰</p> | <p>El cálculo del consenso (1980) de James Buchanan y Gordon, los límites de la libertad (1975) , Hacienda Pública (1982) y Principios Públicos de la Deuda Pública (1958) de James M. Buchanan</p> | <p>Para los teóricos de la elección pública, uno de los principales retos del Estado en generar un marco de restricciones institucionales a la acción racional y egoísta del propio ser humano, dentro y fuera del ámbito económico ²¹</p> |

Algunas aplicaciones actuales de los principios:

- Leyes de responsabilidad fiscal: son un instrumento de control normativo de las finanzas públicas, destinados a mejorar la disciplina fiscal, la transparencia, la rendición de cuentas y la estabilidad a través de un conjunto acordado de políticas, procesos o arreglos ²², en México existe la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (LFPRH)
- Los límites legales al endeudamiento público o reglas fiscales son restricciones institucionales que han sido difundidos con éxito desde la década de los 80 y que actualmente son contempladas en la legislación de más de 94 países (incluido México).²³

²⁰ Panagiotis Evangelopoulos. “The Restoration of Fiscal Stability. A Public Choice Approach on the Problem of Public Debt”, (Grecia, Theoretical Economics Letters, 2018, pág. 8), <https://bit.ly/3g5dsQj>

²¹ Isidro Hernández Rodríguez. “Public choice II de Dennis C. Mueller”, Revista de Economía Institucional, vol. 1, núm. 1, Colombia (2009), pág. 170. <https://www.redalyc.org/pdf/419/41900111.pdf>

²² M. Cangiano, Teresa Curristine, y Michel Lazare. “Developing Legal Frameworks To Promote Fiscal Responsibility”, (Editorial: International Monetary Fund, 2013). <https://bit.ly/2SObvzy>

²³ “FMI: Base de datos de reglas fiscales”, sitio web del FMI, consultado en noviembre de 2019, <https://bit.ly/3yWrwEr>

- Los normas y códigos internacionales de buenas prácticas elaborados por del FMI y BM son referencia en los países al legislar en términos de responsabilidad y transparencia fiscal, además de ser evaluados periódicamente respecto a su cumplimiento²⁴.

A finales del siglo XX, surgieron nuevos enfoques de gestión administrativa y directiva de las finanzas en el sector público, cuyo objetivo es promover un gasto público eficiente y eficaz, mejorando la rendición de cuentas.²⁵

Nueva Gestión Pública y el Presupuesto Basado en Resultados (S.XX)

En la década de 1990, el enfoque de Gestión para Resultados (GpR) derivado de la Nueva Gestión Pública (NGP), se popularizó entre los países miembros de la OCDE como un modelo alternativo al burocrático, que proponía la descentralización como un instrumento natural para la liberación de potencia gerencial en las administraciones públicas.²⁶ Dicho modelo hacia énfasis en la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil, eliminar la sobrerregulación de la actividad económica, la modernización de los procesos mediante las TICS y en la formulación de estrategias y métodos para garantizar buenos resultados públicos, como el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y metodologías como el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y de marco lógico (MML)²⁷

Respecto al ámbito fiscal el enfoque de PbR , revoluciona la forma en que se planea, elabora, presenta, ejecuta y evalúa el presupuesto público al enfocar la visión en la generación de valor público y los resultados en vez de las actividades o procedimientos utilizados, propiciando con ello una mejora en la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, transparencia del presupuesto y en la calidad del gasto público, al incluir sistemas de indicadores de desempeño, estratégicos y de gestión.²⁸

²⁴ FMI. “Códigos y normas, la función del FMI” sitio web del FMI , consultado en noviembre de 2019, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/25/Standards-and-Codes>

²⁵ Francisco Suárez Dávila, “¿Qué es el PbR?”, Contraloría General del Estado de Veracruz, Boletín Núm. 4, (2013) <https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20004.pdf>

²⁶ Gloria María Plascencia de la Torre, “La Gestión Pública Local en México. Análisis sobre la vigencia de la Nueva Gerencia Pública”,(México, Universidad de Guadalajara, 2015), pág. 6, <https://bit.ly/3g05cAT>

²⁷ Ibid. pág. 9

²⁸ Secretaria de Finanzas del Distrito Federal, “Presupuesto Basado en Resultados en el Distrito Federal”, sitio web, consultado en noviembre de 2019, <http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/presupuesto.html>

| Siglo | Principios ^{29 30 31} | Principales Obras | Concepción del Estado |
|----------------|---|---|--|
| XX y XXI | <p>Eficiencia: contraste entre los recursos financieros y las metas que muestra la optimización de los insumos empleados para el cumplimiento de las Metas Presupuestarias</p> <p>Eficacia: se refiere a los resultados en relación con las metas y cumplimiento de los objetivos organizacionales</p> <p>Trasparencia: hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.</p> <p>Economía: el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.</p> <p>Honradez: el ejercicio del gasto público no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.</p> | <p>A Public management for all seasons? (1991) Christopher Hood, Administrative Reform In Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums (1990) de Peter Aucoin, New Public Management (1998) , Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management (1995) Christopher Pollitt</p> | <p>Más que proveer servicios públicos de manera directa, el Estado debe fortalecer su rol de regulador, evaluador y distribuidor de incentivos a los proveedores de dichos servicios,³² con el principal objetivo de volver más eficiente la estructura gubernamental y la acción pública, a través de la descentralización de sus tareas, y un enfoque basado en resultados.</p> |

Algunas aplicaciones actuales de los principios:

- El PbR es una metodología promovida por organismos como la OCDE y la ONU a través de manuales y guías internacionales de buenas prácticas “*Best Practices for Performance Budgeting*” (2018)³³ y *Guide to results-based budgeting* (1998)³⁴.
- Los principios del PbR han sido plasmados en la ley de gran variedad de países, latinoamericanos y europeos incluso a nivel constitucional como es el caso de México en el Artículo 134 constitucional³⁵ y es aplicado actualmente a nivel Federal y Subnacional.

²⁹ Secretaria de Hacienda y Crédito Público. “Material del diplomado Presupuesto Basado en Resultados”, México, 2016, pág. 52, <https://bit.ly/3AuDiGg>

³⁰ Marcela Astudillo y Francisco Fonseca. “Finanzas Públicas para todos”, pág. 221 (véase cap. 1, nota al pie. 4)

³¹ Rosa María Lam. “Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad”, Rev cubana Hematol Inmunol Hemoter v.24 n.2, <https://bit.ly/3tXTAoR>

³² Antoni Verguer y Romuald Normand. “Nueva gestión pública y educación” (Brasil, Educ. Soc., Campinas, v. 36, n°. 132, 2015) pág. 601

³³ OCDE. “Best Practices for Performance Budgeting”, (2018), <https://bit.ly/3peqS0C>

³⁴ ONU. “Guide to results-based budgeting, (1998), <https://bit.ly/3fGbrer>

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “artículo 134: Principios y bases para el uso de recursos públicos y la contratación con particulares”, 1917 <https://bit.ly/2SIJqtA>

Aunado a la aceptación e implementación internacional de los criterios y principios hacendarios de responsabilidad antes mencionados, los gobiernos se han apoyado del uso de otros instrumentos como manuales de práctica o códigos de ética gubernamental que dirigen sus funciones y que están basados en las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, quien propuso el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (1996) que hace énfasis en la responsabilidad, transparencia, respeto a la confidencialidad de la información y en evitar el conflicto de interés dentro del servicio público³⁶ o el Fondo Monetario Internacional con la publicación del Manual de Transparencia Fiscal (2007) y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (1986) que dictan principios y requisitos básicos para el buen manejo y difusión de la información fiscal.

En la actualidad, cada uno de estos principios y criterios generales expresados en códigos, leyes, reglamentos y manuales son la base que norma el comportamiento de la autoridades hacendarias responsables de fomentar la disciplina fiscal alrededor del mundo (incluido México); sin embargo, en la realidad, las decisiones de estos actores públicos están motivadas por factores que van mucho más allá de la búsqueda altruista de la maximización del bienestar social y son tomadas en contextos dinámicos, complejos, que no les permite estar informados en tiempo y forma³⁷, reflejándose esto en el aumento del déficit y el nivel de deuda gubernamental consecuencia de decisiones motivadas por agendas partidarias, electorales, decisiones desinformadas, malos cálculos en proyecciones o de costeo de proyectos de política pública, etc.

Ejemplo de esta situación, es que (ver gráfico 1) desde a mediados de la década de 1970, la deuda pública mundial promedio como porcentaje del Producto Interno Bruto ha mantenido una tendencia positiva, provocada esencialmente por la implementación de políticas fiscales expansivas en tiempos de crisis económica como el aumento del gasto público y/o disminución de impuestos y procíclicas (sin reducción del gasto) en tiempos de bonanza; aunado a esta situación, se observa que los registros de deuda pública mundial del año 2015 son superiores a los observados durante la primera guerra mundial y la gran depresión de 1930, recrudesciéndose sobre todo en países avanzados donde incluso llego a sobrepasar el 106%, favoreciendo el aumento de los efectos

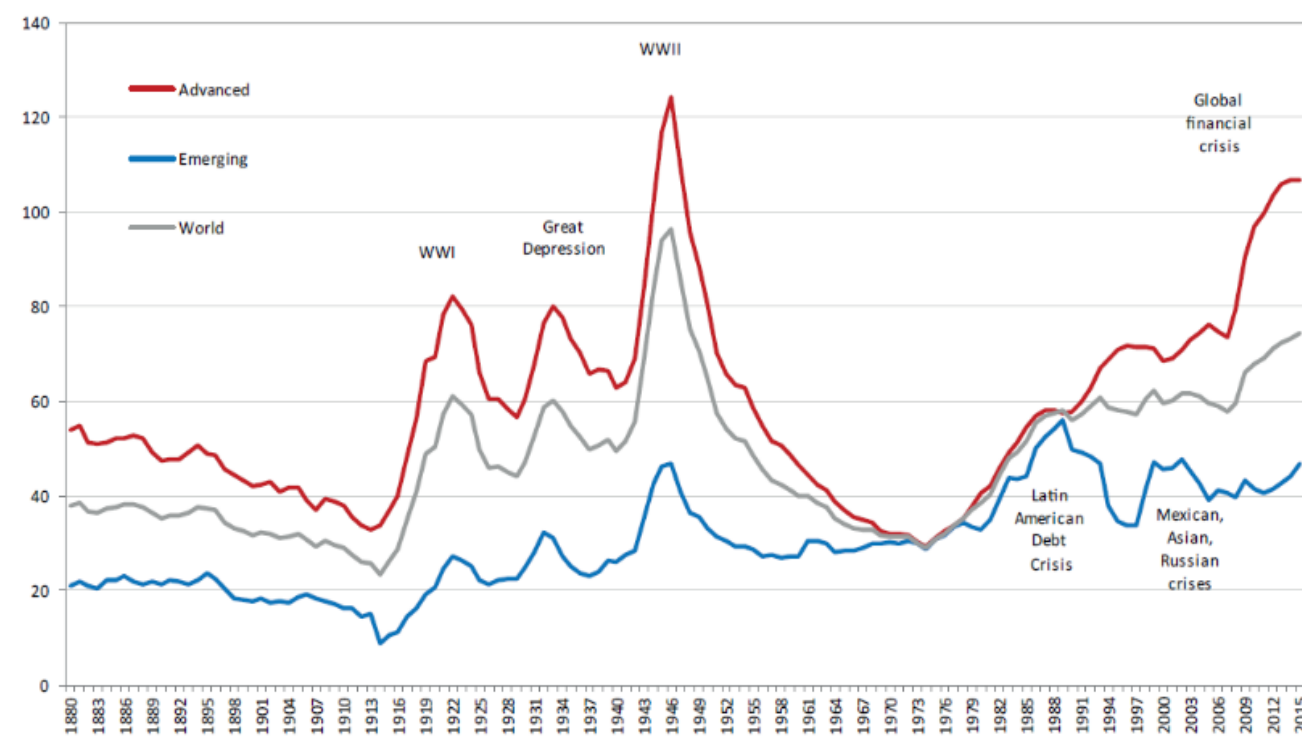
³⁶ Dawn Rehm & Taryn Parry. “Manual de Transparencia Fiscal” FMI, (2007), pág. 124, <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

³⁷Roel Beetsma y Xavier Debrun, Xiangming Fang & Young Kim. “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, FMI: Working Paper No. 18/68 , (2018), pág. 3 <https://bit.ly/3uIvFbJ>

negativos del uso irresponsable de la política de deuda pública sobre el desarrollo de un país, como la reducción de maniobrabilidad gubernamental, el aumento del riesgo país e incertidumbre, mayor vulnerabilidad ante choques externos o desastres naturales, etc. por ello es que incluso en los sistemas democráticos mejor diseñados los gobiernos requieren de restricciones institucionales innovadoras que se adapten a los nuevos escenarios y necesidades en el ámbito hacendario dirigidas a la reducir la discrecionalidad en la planeación, ejecución o evaluación de las políticas fiscales, que ayuden a complementar los controles democráticos existentes³⁸ y a evitar resultados indeseables.

Algunos ejemplos de los mecanismos institucionales de responsabilidad fiscal que se han implementado progresivamente en el mundo son: fondos contra cíclicos, reglas fiscales, consejos fiscales independientes, leyes de responsabilidad hacendaria y marcos fiscales de mediano plazo.

Gráfico 1: Deuda Pública Mundial (% del PIB) 1880-2015.



Fuente: Carlos Granados, *Fiscal councils in theory: First principles*. (FMI, 2018)³⁹

³⁸ Ibid. pág. 3

³⁹ Roel Beetsma, Xavier Debrun, “IFI: Watchdogs or lapdogs: cap 2” (Inglaterra, Centre for Economic Policy Research, 2018), pág. 20 <https://voxeu.org/content/independent-fiscal-councils-watchdogs-or-lapdogs>

1.2 El comportamiento de la autoridad fiscal: deber ser vs realidad:

Como se mencionó en el apartado anterior, a pesar de la existencia de leyes y códigos que regulan el comportamiento de una autoridad fiscal, estos actores suelen desviarse de la aplicación de políticas de responsabilidad hacendaria, hacia otras lejanas al óptimo social; entendido como el punto eficiente entre el ingreso y gasto gubernamental que logra maximizar el bienestar social agregado, donde no se pueden realizar cambios en favor de alguien sin afectar a otra persona.⁴⁰

Para ahondar en el tema, dentro de este apartado se presentarán los principales aportes de un conjunto de teorías derivadas de la ciencia política y la economía, que pretenden explicar las motivaciones conductuales que llevan a la autoridad fiscal a tomar decisiones de manera discrecional, improvisada o desinformada y que coinciden de forma general en su postura sobre la necesidad de contar controles democráticos fuertes en el ámbito fiscal.

-Teoría de la Elección Pública

La teoría de la elección pública es una corriente del pensamiento que surgió a finales de la década de 1940 a través del trabajo de economistas estadounidenses como Kenneth Arrow (1951) , James Buchanan (1962) y Mancur Olson (1965); En ella se pretende explicar y predecir la conducta de los agentes políticos y votantes a través de los supuestos y técnicas de análisis de la economía,⁴¹ para lo cual se introducen principios como el individualismo metodológico, la racionalidad y la búsqueda del interés personal, propios de la escuela neoclásica.⁴² Derivado de la adición de estos supuestos, se propone que los funcionarios públicos son mucho más que altruistas benevolentes que buscan el beneficio social, sino que, al igual que en el mercado, buscan en todo momento maximizar la utilidad en sus decisiones; por lo cual, en el caso del servicio público, siempre pretenderán crear las condiciones adecuadas para poder ser reelegidos y elevar la cuota del poder que gozan.⁴³ En resumen, esta teoría propone que en su búsqueda de bienestar personal el servidor público se desvía hacia políticas irresponsables.

⁴⁰ John Black, Nigar Hashimzade, y Gareth Myles, “A Dictionary of Economics: social optimum definition”, (Reino Unido, Oxford University Press, 2009). <https://bit.ly/3p96b6b>

⁴¹ Ignacio M. López, “Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental” (México, Economía Informa No. 396, 2016), pág. 51, <https://bit.ly/3ztQ1Ia>

¹⁵ ibid. pág.52-53

⁴³ Christian Guzmán Napurí, “Una aproximación a la teoría del Public Choice y sus implicancias en los mecanismos de control estatal”, (Perú, Revista Derecho PUPC |No 55, 2002) pág. 225 <https://bit.ly/39ruyF6>

-Teoría del Ciclo Político

La teoría del ciclo político es un estudio del comportamiento de votantes y políticos en el contexto electoral (fundamentada también en el principio de racionalidad) que emerge en los años 70' propuesta por el economista William Nordhaus (1975). Su hipótesis central dicta que los gobernantes utilizan los instrumentos de política fiscal de acuerdo con sus intereses en las urnas, promoviendo políticas expansivas en años electorales como el aumento del gasto público o la disminución de impuestos⁴⁴ para beneficiar su posición ante el votante, generando con ello aumentos importantes en el nivel de deuda pública e inflación, forzando en periodos subsiguientes a purgar los desequilibrios generados durante la fase expansiva;⁴⁵ he inclusive se explica como la deuda pública puede ser utilizada como arma contra los adversarios políticos en las elecciones, en un escenario donde el partido gobernante tenga bajas probabilidades de ser reelecto, este puede aumentar premeditadamente el nivel de deuda pública para dejar una mala herencia al partido ganador dificultando la maniobrabilidad de las políticas que busque implementar y por ende afectar su reputación en el futuro.⁴⁶

-Preferencia por el corto plazo

Otra posible explicación a la discrecionalidad en las decisiones de la autoridad fiscal es su impaciencia, ya que los beneficios de los ajustes fiscales de responsabilidad para reducir la deuda y el déficit fiscal son generalmente observables en el mediano y largo plazo⁴⁷, mientras que los costos de corto plazo son dolorosos e impopulares, afectando la aprobación y apoyo hacia el partido en el poder, reduciendo sus posibilidades de reelección y aumentando los costos de implementación de las políticas al no congeniar con el electorado. De igual manera la preferencia por políticas de corto plazo puede promover afectaciones a futuras generaciones, gastando hoy y delegando los costos económicos y sociales a las siguientes generaciones.⁴⁸

⁴⁴ Pablo Mejía, Marlen Reyes y Blanca Ramírez, “Evidencia de ciclo político presupuestal en el Estado de México”, (México, Revista economía teoría y práctica |No 45, 2016), pág. .208, <https://bit.ly/3hRxsrq>

⁴⁵ Rafael Pampillón, “Diccionario de Economía: definición de ciclo político” (España, E Business School, 2007), pág. 8, <https://bit.ly/3hUsxG4>

⁴⁶Lars Calmfors y Simon Wren-Lewis, “What should fiscal councils do?”, (Oxford University Press, Economic Policy 26, no. 68, 2011), pág. 11 <https://www.okennet.arrowecd.org/governance/budgeting/47741710.pdf>

⁴⁷ Juan M. Andrade Hernández y Mario I. Domínguez Rivas, “Consejos fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas”, (México: Instituto Belisario Domínguez, Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas |No 6, 2016), pág. 13, <https://bit.ly/39qqipl>

⁴⁸ Ibid.pág.13-14

-Economía pública conductual: Limitaciones cognitivas

Una aportación importante de la economía conductual al análisis del sector público fue introducir el supuesto de limitación cognitiva, el cual menciona que todos los agentes económicos (incluso fuera del mercado) son incapaces de procesar racionalmente grandes cantidades de información; toman constantemente decisiones basándose en sus emociones; están sujetos a sesgos en el manejo de probabilidades, y que muchas veces están dispuestos a sacrificar su propio interés para satisfacer diferentes formas de preferencias sociales⁴⁹ razón por la cual esta visión es una crítica tanto a las teorías de la elección racional como a la postura del Estado totalmente benevolente y altruista, debido a que en los procesos de decisión de un funcionario público influyen múltiples factores: emocionales, ambientales, de información, de influencias externas, ideología, de búsqueda del interés personal e inclusive altruismo que derivan en sesgos conductuales que pueden generar desviaciones al comportamiento de responsabilidad fiscal esperado.

-Problemas de Información

Otro escenario que podría influir negativamente en el proceso de decisión de la autoridad fiscal es la falta de información en tiempo y forma, errada o asimétrica, que dificulte la capacidad de identificar la restricción presupuestal del gobierno y por ende su capacidad real de endeudamiento, por ejemplo: la sobreestimación en los pronósticos de crecimiento económico, recaudación, subestimación de los costos de proyectos de política pública o de operación gubernamental. Estas fallas en la información pueden ser originadas por una falta de capacidad técnica del gobierno en su recolección o procesamiento e inclusive producida por los propios funcionarios mediante la manipulación de datos⁵⁰.

Un hecho importante es que no solo los funcionarios conviven con problemas de información que afectan las finanzas públicas sino también los votantes; Para el electorado, el costo de estar informado acerca del desempeño gubernamental y/o de perfiles/propuestas electorales es más alto que el de no informarse, por lo tanto deciden no hacerlo, esta situación propicia que la mayoría de las personas emitan juicios desinformados sobre las decisiones que toma la autoridad fiscal⁵¹

⁴⁹ Vera Kosciuczyk, “El aporte de la Economía Conductual o Behavioural Economics a las Políticas Públicas: una aproximación al caso del Consumidor real”, (Argentina, Palermo Business Review | N° 7, 2012), pág. 25, <https://bit.ly/3ktJnNw>

⁵⁰ Calmfors y Wren-Lewis, “What should fiscal councils do?”, pág. 7 (véase nota al pie n. 46.)

⁵¹ Juan M. Andrade Hernández y Mario I. Domínguez Rivas, “Consejos fiscales, una alternativa...”, pág. 11 (véase cap. 1, nota al pie. n 47)

evaluando positivamente solo las políticas expansivas de aumento del gasto público, disminución de impuestos y negativamente las contractivas, además de elegir perfiles con baja competencia para los cargos.

- ⇒ A pesar de las posibles diferencias conceptuales y metodológicas entre estas teorías para explicar el comportamiento de la autoridad fiscal, en general coinciden en su argumentación respecto a que existen factores inherentes al ser humano (intereses, capacidades, sentimientos, etc.), o al mismo modelo económico (fallos de mercado, asimetría de información) que promueven una desviación “natural” hacia políticas de discrecionalidad e improvisación en el ámbito fiscal. De ahí la necesidad fundamental de contar con un marco institucional sólido que oriente las decisiones de la autoridad hacia el óptimo social a través de incentivos, además de facilitar el acceso a información fiscal relevante a votantes, aspirantes electorales y servidores públicos para fomentar un mejor desempeño fiscal.⁵²

La tendencia internacional para solucionar los problemas de discrecionalidad fiscal se centran en la implementación de reglas fiscales, es decir limitaciones legales a la cantidad de deuda pública que un país puede contratar respecto a su nivel de ingreso, sin embargo, a pesar de su difusión internacional han resultado insuficientes para poder disuadir a los políticos e incentivarlos a dirigir sus decisiones hacia un ámbito de responsabilidad debido a que tienden a ser inflexibles ante los ciclos económicos y no mejoran la transparencia fiscal⁵³ Ante esta situación, cada vez más países han puesto los ojos en los Consejos Fiscales Independientes como una alternativa complementaria a las reglas fiscales cuyo objetivo es ayudar a resarcir problemas de información en la toma de decisiones hacendarias a través de la asistencia técnica e incentivar buenas prácticas mediante el seguimiento y evaluación de la política fiscal.

⁵² Ibid. pág. 11

⁵³ Burak Pirdal, “A Comparative Analysis of Fiscal Rules and Independent Fiscal Agencies”, (Turquía, Anadolu University, Journal of Economics and Administrative Sciences | Volume: 19, 2017), pág. 8, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/395868>

1.3 La propuesta: Consejos Fiscales Independientes

Una vez contrastado el deber ser del manejo de las finanzas públicas y el comportamiento de las autoridades fiscales a través de la teoría, donde se identificó que existen factores inherentes al ser humano, o al mismo modelo económico que promueven una desviación “natural” del actuar de la autoridad hacendaria hacia políticas que se alejan del ideal propuesto en las leyes, códigos, manuales, acuerdos, principios etc., es posible abordar el tema central de este capítulo, el cual es presentar a los Consejos Fiscales Independientes como una alternativa institucional para fortalecer el equilibrio y sostenibilidad de las finanzas públicas en los países que se han visto afectados por los efectos de las crisis financieras, económicas y sanitarias de los últimos años, por ello, el tercer apartado de este capítulo está dedicado a explicar las nociones básicas de los Consejos Fiscales Independientes a fin de brindar un panorama general sobre su origen, objetivos, diseños, atribuciones y mecanismos de acción.

Sobre los Consejos Fiscales Independientes

Definiciones

Para comenzar a entender a los Consejos Fiscales, también conocidos como Institutos Fiscales u organismos fiscales⁵⁴ es importante iniciar por su definición, sin embargo, mencionar alguna no es tan sencillo como parece debido a que actualmente no existe un consenso general entre las agencias u organismos internacionales que las proponen, por ello podemos encontrar tantas descripciones y enfoques como Consejos Fiscales existen alrededor del mundo. A continuación, mencionaremos una serie de definiciones que ayudaran a comprender su naturaleza y objetivos.

FMI⁵⁵: “Un consejo fiscal es una agencia permanente con un mandato estatutario o ejecutivo para evaluar pública e independientemente de la influencia partidista las políticas fiscales, los planes y el desempeño del gobierno contra los objetivos macroeconómicos relacionados con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica a corto y mediano plazo, y otros objetivos oficiales”

⁵⁴ Los términos Consejo Fiscal Independiente, Instituto Fiscal Independiente y Organismo Fiscal independiente son utilizados como sinónimos en múltiples investigaciones y estudios internacionales, (e-g, en las bases de datos de Consejos Fiscales del FMI) y hacen referencia al mismo tipo de organismo. Para evitar confusiones sobre los términos dentro de la investigación, se utilizará en lo sucesivo el termino Consejo Fiscal Independiente.

⁵⁵ Xavier Debrun y Tidiane Kinda “The functions and impact of fiscal councils”, (FMI, 2013), pág.8.

<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>

Comisión Europea⁵⁶: “Las instituciones fiscales independientes (IFI) se definen como organismos públicos no partidistas, distintos del banco central, el gobierno o el parlamento, con el objetivo de promover finanzas públicas sostenibles a través de diversas funciones, incluida la supervisión del cumplimiento de las normas fiscales, la producción o el respaldo de pronósticos macroeconómicos para el presupuesto. y / o asesorar al gobierno sobre asuntos de política fiscal. Estas instituciones se financian principalmente con fondos públicos y son funcionalmente independientes frente a las autoridades fiscales.”

OCDE⁵⁷: “Un consejo fiscal es una entidad financiada con fondos públicos y que cuenta con profesionales no elegidos con el mandato de proporcionar una supervisión no partidista del desempeño fiscal y / o asesoramiento y orientación, ya sea desde una perspectiva positiva o normativa, sobre aspectos clave de la política fiscal.”

Colectivo por un presupuesto sostenible⁵⁸: “Un Consejo Fiscal es una institución apartidista que realiza análisis y evaluación de política de ingresos, gasto y deuda. Pero no solo eso. También es una voz autorizada en la materia, y sale al debate público a informar sobre las consecuencias e impactos de la política fiscal, como el aumento de la deuda pública. Es un actor que contribuye para que se tomen mejores decisiones, pues con los hallazgos y evidencia que genera, pone sobre la mesa los costos, beneficios y consecuencias de llevar a cabo una política fiscal.”

Derivado de las definiciones anteriores podemos destacar que en general un Consejo Fiscal es: Un organismo público, ya que es financiado mayoritariamente con fondos gubernamentales, independiente, derivado de que cuenta con cierto grado de independencia técnica, presupuestal o de gestión de los tomadores de decisión en materia fiscal, apartidista dado que su personal no labora o milita en algún partido político y especializado en el tema de las finanzas públicas, por lo que cuenta con un carácter técnico; Dichos organismos están facultados para supervisar, analizar y asesorar permanentemente desde una perspectiva positiva o normativa la política fiscal de un país con el objetivo de promover su disciplina, responsabilidad, transparencia, estabilidad (corto plazo), sostenibilidad (largo plazo) y una mayor participación ciudadana.⁵⁹

⁵⁶ Comisión Europea, “¿Qué es un Consejo Fiscal?”, sitio web de la Comisión Europea, consultado el 11 de noviembre de 2019 <https://bit.ly/3fzon5J>

⁵⁷ Robert Hagemann, “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, (OECD, Journal: Economic Studies, Vol. 111, 2011), pág.76, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c

⁵⁸ Colectivo P\$so, “¿Qué es un #ConsejoFiscalQueCuenta?”, sitio web del Colectivo por un Presupuesto Sostenible, consultado el 11 de noviembre de 2019 <http://consejofiscal.org/#ConsejoFiscalQueCuenta>

⁵⁹Una consideración importante sobre los Consejos Fiscales que puede ayudar a no confundirlos con otro tipo instituciones del ámbito fiscal es que estos no realizan análisis a nivel empresarial como auditorías debido a que su naturaleza es netamente macroeconómica, Debrun y Kinda, pág. 62 (véase cap. 1, nota al pie n. 55)

Desde una perspectiva positiva (descripción y explicación) un Consejo Fiscal puede realizar proyecciones de ingreso y gasto nacionales, analizar la viabilidad fiscal de propuestas legislativas, dar seguimiento y evaluar la política de deuda pública, etc., Por otro lado, desde una perspectiva normativa (el deber ser) un Consejo Fiscal puede generar opiniones y recomendaciones sobre la política fiscal derivadas de su análisis; sin embargo, el enfoque, mandato, número de personal, forma de organización, grado de independencia y vinculación de sus decisiones, así como sus mecanismos de acción van a depender de las características, contexto y necesidades de cada país, según su presupuesto, legislación, clima político y el tipo de problema fiscal que prevalezca en ese territorio, por ejemplo: pronósticos de crecimiento económico, ingreso y deuda ineficientes ; falta de control del déficit público; opacidad en la información hacendaria; intervenciones políticas que afecten la sostenibilidad fiscal, incumplimiento de normas de rendición de cuentas y transparencia, etc.

Funciones

Como se mencionó en el apartado anterior la heterogeneidad es una característica de los Consejos Fiscales alrededor del mundo, razón por la cual sus funciones varían de acuerdo con el tipo de enfoque bajo el cual operan (positivo o mixto)

Las Funciones típicas en el enfoque positivo son:

- Elaboración y evaluación de los pronósticos / proyecciones macroeconómicas y presupuestales, sean oficiales o alternativos.
- Costeo de iniciativas parlamentarias.
- Costeo de proyectos de política pública.
- Asistencia legislativa durante la planeación del presupuesto público nacional.
- Costeo de propuestas electorales.
- Monitoreo y evaluación de planes, programas, reglas o resultados fiscales
- Análisis de sostenibilidad fiscal de mediano y/o largo plazo
- Análisis de mejores prácticas internacionales.

Las funciones típicas en el enfoque mixto (positivo + normativo) son:

- Asesorar al gobierno sobre opciones de política fiscal y su conducción mediante recomendaciones.
- Emitir opiniones sobre medidas presupuestarias o proyectos.

En la revisión de las funciones típicas de los Consejos Fiscales es importante mencionar que todos ellos realizan algún análisis de tipo positivo es decir describen, explican, prevén y/o alertan sobre riesgos nacionales o externos que pueden generar desequilibrios fiscales, por ejemplo: decisiones o propuestas irresponsables, malos cálculos en proyecciones, conflictos bélicos o migratorios internacionales, y solo unos cuantos Consejos tiene la atribución de emitir opiniones o recomendaciones de política fiscal sin embargo, salvo a contadas excepciones (como el caso de CFI de Hungría, capaz de bloquear el proceso presupuestario) dichas recomendaciones no tienen el carácter de ser vinculantes u obligatorias para los tomadores de decisión, siendo su esfera de influencia más bien indirecta, basada en la persuasión y disuasión, siendo una voz libre, fuerte y respetada en el debate público, usando los medios de comunicación para difundir sus hallazgos y recomendaciones o alertar al público sobre políticas indeseables o escenarios adversos.

Clasificaciones o tipos

Para comprender de mejor manera la diversidad existente entre los Consejo Fiscales y sus características es muy útil estudiarlos a través de sus clasificaciones o tipos, a continuación, se enlistan las diferenciaciones más comunes.

- Por adscripción o modelo institucional

En esta clasificación los Consejo Fiscales pueden operar de tres formas⁶⁰, 1. Adscritos al Poder Ejecutivo o Legislativo, como una oficina de presupuesto dentro de la estructura administrativa de la cámara de representantes, por ejemplo: La oficina de Presupuesto del Congreso de Australia, Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, o en su caso, como una oficina dentro de la estructura de algún ministerio del Poder Ejecutivo, como es el caso de la Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos que es parte del Ministerio de Asuntos Económicos y Política Climática o el Alto Consejo de Finanzas de Bélgica adscrito al Ministerio de Finanzas, 2. Asociados con otro organismo independiente como bancos centrales, instituciones de auditoría o agencias de estadística independientes, por ejemplo: El Consejo Fiscal finlandés está asociado con la Oficina Nacional de Auditoría y el Consejo Austriaco asociado al Comité de Deuda que es parte del Banco Central y 3. Consejos Fiscales sin adscripción o asociación es decir instituciones

⁶⁰ Colectivo por un Presupuesto Sostenible, “Propuesta para la creación de un consejo fiscal en el Poder Legislativo”, México, 2018, pág. 18. http://consejofiscal.org/wp-content/uploads/2018/09/Consejo_Fiscal.pdf

administrativamente independientes, como es el caso del Consejo Alemán de Expertos Económicos o el Consejo de Finanzas Públicas de Portugal.

Cada uno de estos modelos institucionales presenta ventajas y desventajas a considerar, por ejemplo, el modelo de adscripción al Poder Ejecutivo o Legislativo podría reducir los costos de crear o mantener un Consejo Fiscal, pero convivir con una mayor posibilidad de unas injerencias negativas en su operación; el modelo de asociación puede repercutir positivamente en la reputación de un Consejo de reciente creación y apoyarse en la experiencia del anfitrión, pero podría generar confusiones en el público usuario de información y dentro de la misma organización⁶¹, por último el modelo de no asociación o adscripción es el que más se acerca al enfoque sugerido por la literatura académica, sin embargo, su operación podría necesitar mayor legislación y presupuesto, lo que podría ser considerado un obstáculo.

- Por año de inicio de actividad (veteranos vs nueva generación)

Los Consejos Fiscales surgieron en 1945 en Países bajos y se popularizaron después de la crisis económica de 2008, este hecho es considerado el parteaguas para diferenciar a los Consejos *veteranos* que surgieron antes de dicha crisis y los de *nueva generación* creados de 2008 a la fecha. El origen de esta diferenciación propone que los Consejos Fiscales antes y después de este acontecimiento tienen algunas características distintas, como⁶² su andamiaje legal, tamaño, y algunos énfasis en el mandato, (por ejemplo: el mandato para supervisar el cumplimiento de las reglas fiscales) sin embargo, su naturaleza es similar ya que ambos tipos surgieron a causa de tratar de solucionar problemas fiscales que son comunes para ambas épocas: el aumento sostenido del déficit y deuda fiscal.

- Por tipo de financiamiento (público y mixto)

Otra clasificación de los Consejos Fiscales hace referencia al origen de los recursos con los que opera; aunque son esencial y mayoritariamente públicos, existen Consejos que permiten que cierto porcentaje de su presupuesto o determinados proyectos puedan ser financiados por el sector privado, por lo que tiene un carácter de financiación mixta, por ejemplo: la Oficina de Análisis de

⁶¹Debrun y Kinda “The functions”, pág.10 (véase cap. 1, nota al pie n. 55)

⁶²Xavier Debrun y Keiko Takahashi, “Independent Fiscal Councils In Continental Europe: Old Wine In New Bottles?”, (Alemania, The ifo Institute, Report 3, 2011), pág. 46 <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport311-forum7.pdf>

Políticas Económicas de Países Bajos permite que hasta un máximo de 20% de su financiamiento provenga de privados⁶³, o como el Consejo Económico de Dinamarca que puede complementar su financiamiento con becas de investigación de fuentes externas.⁶⁴

- Por tipo de movimiento político por el cual surgieron

Una clasificación interesante, es conocer es si el consejo surgió como una decisión de casa o por presiones externas internacionales; aunque idealmente todos los Consejos deberían surgir como una política interna y bajo un consenso político en el país, no siempre ocurre así, tal es el caso de muchos consejos europeos de nueva generación derivados de los acuerdos conocidos como reglamentos *TwoPack* (2013) y el Tratado intergubernamental sobre estabilidad, coordinación y gobernanza (2012) en los que se promueve la inclusión de los Consejos Fiscales como mecanismo de supervisión en la zona euro.⁶⁵-. Esta diferenciación permite conocer si existieron repercusiones negativas de algún tipo en la creación de un Consejo Fiscal sin un consenso político interno, por ejemplo, identificar si existe falta de credibilidad interna del consejo al considerársele una imposición externa, problemas de coordinación, etc.

- Por el grado de independencia y tipo de autonomía

Los consejos Fiscales pueden ser clasificados también de acuerdo con el tipo de autonomía y grado de independencia con el que operan, parámetros que varían en cada país de acuerdo con su legislación y objetivos fiscales.

| Autonomía vs Independencia: |
|---|
| Autonomía vs Independencia: El termino independencia o de no dependencia hace referencia a la capacidad de existir o actuar sin depender de algo o alguien, en cambio la palabra autonomía denomina la facultad de la persona o la entidad que puede obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros basada en su propio sistema de valores y principios ⁶⁶ |

⁶³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Institutos Fiscales Independientes en el mundo y su influencia en la toma de decisiones de política fiscal”, (México, estudio CEFP, 2016), pág. 16 <https://bit.ly/3AuECsI>

⁶⁴ Lisa von Trapp, Ian Lienert y Joachim Wehner, “Principles for independent fiscal institutions and case studies”, (OCDE, Journal on Budgeting Volume 15/2, 2015), pág. 98, <http://personal.lse.ac.uk/wehner/ifis.pdf>

⁶⁵ Beetsema y Debrun, IFI: Recent Trends and Performance, pág. 7 (véase cap. 1, nota al pie n. 37)

⁶⁶ Diccionario de la Real Academia Española, “Definición de Autonomía e independencia”, 2014. <https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa>

Respecto a los tipos de autonomía podemos identificar:

- I. La autonomía técnica: implica la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento dictados desde otro órgano
- II. La autonomía organizativa: supone la capacidad de un organismo para determinar su estructura y organización interna.
- III. La autonomía administrativa: se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las funciones del organismo, que parte de presuponer la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña.
- IV. La autonomía presupuestal: implica la capacidad del órgano para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, e inclusive, en algunos casos, para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.⁶⁷

Por otro lado, el grado de independencia de los Consejos Fiscales con respecto a las autoridades hacendarias, es medida por investigadores y organismos internacionales mediante un índice de independencia, elaborado de acuerdo con criterios como: mecanismos de selección de personal, el estatus legal del Consejo, la forma de financiamiento, el tipo de relación o interacción que tiene con el gobierno, etc.⁶⁸

Desarrollo Histórico de los Consejo Fiscales

Como se mencionó anteriormente, la primer experiencia internacional referente a los Consejos Fiscales fue la Oficina de Análisis de Políticas Económicas de Países Bajos, creada en 1945 a propuesta del ministro de Asuntos Sociales, Willem Drees y bajo la dirección de economista Jan Tinbergen, derivado de los planes de ese país para sobrellevar los estragos económicos de la postguerra.⁶⁹ Su establecimiento significó una de las más grandes innovaciones en cuanto a la

⁶⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión”, (México, ASF, 2008), pág. 17-26. <https://bit.ly/2ZoLTNj>

⁶⁸ Franek Slawomir, “Measurement of Fiscal Council Independence in the Countries of the European Union”, (Polonia, University of Szczecin, Problemy ZarzÉdzania, vol. 14, 2016), pág. 162. <https://bit.ly/3CEelsN>

⁶⁹ “History”, Sitio web del Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, consultado el 10 de enero de 2020 <https://www.cpb.nl/en/history>

arquitectura de las instituciones fiscales contemporáneas⁷⁰ por lo ambiciosos de su mandato y su carácter independiente, sin embargo la difusión del modelo y su aparición alrededor del mundo ha sido progresiva y lenta, siendo que en el periodo comprendido entre el año 1945 y 2007 solo en 12 países más se crearon instituciones fiscales con estas características.

Cuadro 1: Surgimiento de Consejos Fiscales por Década

| 1940 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|-------------------|-----------------|----------------------------|---------------|--|--|--|
| Países Bajos (45) | Dinamarca (62), | Austria (70), EUA (74), | Bélgica (89), | Irán (91), Bélgica (94) Georgia (97) México (98) | Eslovenia (00) Uganda (01), Corea del sur (03) Kenia (07) Suecia (07). Canadá (08), Hungría (10), Alemania (10), Grecia (10), Rumania (10), Reino Unido (10) | Irlanda (11), Serbia (11), República Eslovaca (11), Australia (12), Colombia (12), Portugal (12), Finlandia (13), Francia (13), Chile (14), Chipre (24), Estonia (14), Italia (14), Letonia (14), Finlandia (14), Luxemburgo (14), Países Bajos (14), Sudáfrica (14), España (14), Lituania (15), Malta (15), Perú (15), Brasil, (16), Grecia (16), Granada (17) Eslovenia (17), Bahamas (18), Ghana (18) |

***Aclaración 1:** Se puede observar que el nombre de 5 países se repite en décadas distintas, esto se debe a que una nación puede contar con más de un Consejo Fiscal a la vez, e incluso de diferente tipo, trabajando de manera coordinada y distribuyendo sus tareas dependiendo de su capacidad y recursos. tal es el caso de: Bélgica, Países Bajos, Finlandia, Eslovenia y Grecia.

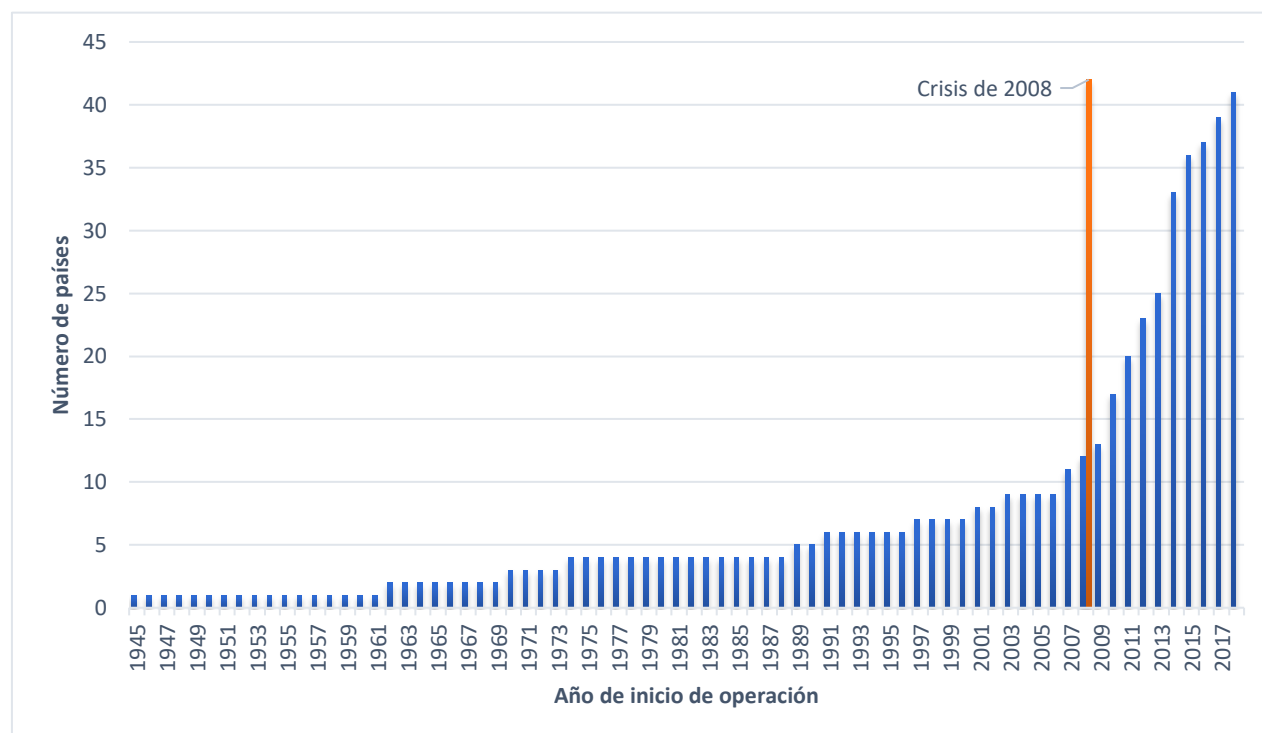
***Aclaración 2:** La base de datos sobre los consejos Fiscales del FMI de 2015 cataloga al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas creado en 1998 en México como uno, sin embargo, no cuenta con el mandato, la independencia o la estructura para operar como tal, por esa razón en esta investigación no considerado, actualmente el FMI reconoce la necesidad de contar con un verdadero CFI en México.

Fuente: Elaboración propia en base al Fiscal Council Dataset del FMI (2016) y BID (2018)

⁷⁰ Allan Wright, "BID: Fiscal Councils: Cutting edge fiscal architecture, or panacea?", 2019
<https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/fiscal-councils-cutting-edge-fiscal-architecture-or-panacea/>

No fue sino hasta el año 2008, con los estragos de la crisis financiera internacional que los Consejos Fiscales se popularizaron como una alternativa para reducir el fuerte endeudamiento público en países desarrollados como Alemania, Reino Unido, Canadá y emergentes como Brasil, Sudáfrica o Ghana; ya que a partir de ese año se crearon otros 32 Consejos Fiscales alrededor del mundo, con características y mandatos distintos, acorde a las necesidades y el contexto de cada nación.

Gráfico 2: Número de países que cuentan con un Consejo Fiscal por año de surgimiento



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos de Consejos Fiscales del FMI (2016) y BID (2018)

De acuerdo con la información recopilada por FMI y el BID a 2018, existen alrededor de 46 Consejos Fiscales en 41 países, popularizándose sobre todo en Europa, ya que más de dos tercios de total de los Consejos Fiscales en operación se encuentran en ese continente, promovidos gracias a las reformas del Pacto Fiscal Europeo de 2013 en las que acordó su implementación progresiva en toda la unión europea.⁷¹

En la actualidad (2020) Nueva Zelanda, Jamaica, México, Indonesia, Mongolia e India, han comenzado a debatir la propuesta o legislar al respecto.

⁷¹ Xavier Debrun, Xiaoxiao Zhang, y Victor Lledó, “FMI: Fiscal Council Dataset”, (2017), <https://www.imf.org/external/np/fad/council/>

Mecanismos de acción de los Consejos Fiscales:

Como se mencionó en el apartado de definiciones, los Consejos Fiscales son organismos técnicos e independientes encargados de supervisar, analizar y asesorar sobre la política fiscal de un país con el objetivo de promover su disciplina, transparencia, estabilidad y sostenibilidad; pero... ¿Cómo logran sus objetivos si sus decisiones tienden a no ser vinculantes? De acuerdo con el FMI⁷², sus mecanismo de acción son el desmentir ilusiones fiscales y promover la limitación de las influencias políticas negativas en el diseño y conducción de la política fiscal dotando de información imparcial al público sobre el estado real de las finanzas públicas, los efectos fiscales de las decisiones de política pública, y alertando sobre las posibles desviaciones del gobierno a sus compromisos de disciplina fiscal, lo cual aumenta los costos (reduce la posibilidad de reelección y cooperación de la población) de reputación, popularidad y electorales de la autoridad fiscal de tomar decisiones irresponsables.

Los votantes mejor informados pueden recompensar más eficazmente las políticas responsables y castigar las malas, asimismo los participantes del mercado pueden tener mayor certidumbre respecto al contexto fiscal y tomar mejores decisiones.⁷³ Por otro lado, los Consejos Fiscales brindan información técnica a la autoridad fiscal ejecutiva o a los legisladores a través de pronósticos o costeo de proyectos de política pública evitando que consideren escenarios demasiado optimistas al reducir la asimetría de información fomentando con ello una cultura de responsabilidad y transparencia gubernamental.^{74 75}

Canales de influencia de los Consejos Fiscales en el presupuesto

De acuerdo con información de la base de datos de los Consejos Fiscales del FMI de 2016⁷⁶, estos comúnmente tienen 5 formas de influir en la planeación y ejecución del presupuesto público⁷⁷ (un CFI puede utilizar más de 1 canal de influencia a la vez)

⁷² Xavier Debrun y Tidiane Kinda “The functions”, pág.17 y 18 (véase cap. 1, nota al pie n. 55)

⁷³ Xavier Debrun, “Independent fiscal institutions in the European Union:Is coordination required?” (MPRA Paper No. 93143, 2019), pág.6, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93143/>

⁷⁴ Xavier Debrun y Tidiane Kinda “The functions”, pág.7 (véase cap. 1, nota al pie n. 55)

⁷⁵ Xavier Debrun y Roel Beetsma, “Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness”, (FMI, Working Paper No. 16/86, 2016) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf>

⁷⁶ Debrun, Zhang y Lledó, “Fiscal Council Dataset” (véase cap. 1, nota al pie n. 71)

⁷⁷ András Bethlendi, Csaba Lentner, László Vasay András Póra, “Fiscal council: European model or new global standard?”, (Journal of International Studies, 12/4, 2019), pág.20 https://www.jois.eu/files/3_669_Bethlendi%20et%20al.pdf

1. Pronósticos utilizados en el presupuesto: estos pueden ser de carácter vinculante en la planeación del presupuesto con un carácter de oficial o complementarios de referencia no obligatoria.
2. Impacto mediático: El consejo difunde por medios electrónicos e impresos sus reportes, observaciones y recomendaciones, pudiendo convocar ruedas de prensa.
3. Cumplir o explicar: Por *default* el gobierno debe usar las previsiones del Consejo en el presupuesto, de lo contrario tiene la obligación legal del gobierno de justificar públicamente las desviaciones o diferencias que pusiera tener respecto a los de los pronósticos elaborados por el Consejo Fiscal.
4. Consulta formal o audiencias: el gobierno está oficialmente obligado a consultar al Consejo y / o el parlamento debe escuchar al Consejo Fiscal durante el proceso presupuestario.
5. Veto: El Consejo está autorizado por ley a detener el proceso presupuestario, si considera que hay inconsistencias, (técnicas, legales, etc.)

El Diseño de los Consejos Fiscales

Marco de referencia

A pesar de la heterogeneidad en la estructura, tamaño y atribuciones entre los Consejos Fiscales en la actualidad su diseño institucional, está fuertemente influenciado por un modelo en particular, el modelo de gobernanza; dicho enfoque se ha caracterizado por la idea de la insuficiencia del gobierno para afrontar los problemas públicos de manera unilateral, debido a la complejidad e incertidumbre imperante y a la incorporación de estructuras horizontales e incluyentes dentro del gobierno que permiten la participación de actores no estatales como jugadores críticos que aportan conocimiento y recursos colaborando para lograr los ideales de responsabilidad, transparencia, eficiencia, rendición de cuentas etc.⁷⁸

Dentro de este enfoque se promueve una nueva visión sobre la política fiscal bajo conceptos como *gobernanza fiscal*, definida por la Comisión Europea como aquellas reglas, regulaciones y procedimientos que influyen en cómo se planifica, aprueba, ejecuta, monitorea y evalúa la política fiscal; cuyos principales objetivos son: lograr posiciones presupuestarias sólidas; fomentar una

⁷⁸ Ben-Caleb Egbide y Godwyns Ade'Agbude , “Good Budgeting and Good Governance: A Comparative Discourse, , Covenant University, The Public Administration and Social Policies”, (Canadá: Review IV Year, No. 2, 2014, pág.54)

mejor coordinación y comunicación entre actores públicos y sociales; promover el uso eficiente de los recursos públicos; contener el déficit y los sesgos procíclicos del gasto; aumentar la transparencia de la política fiscal e impulsar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario⁷⁹ y gobernanza presupuestaria, entendida como el proceso de formular el presupuesto anual, supervisar su implementación y garantizar su alineación con los objetivos públicos,⁸⁰ a través de acciones como:⁸¹

- Gestionar presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal.
- Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno.
- Diseñar el marco de presupuesto de capital para satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de manera rentable y coherente
- Asegúrese de que los documentos y datos presupuestarios sean abiertos, transparentes y accesibles.
- Proporcionar un debate inclusivo, participativo y realista sobre las opciones presupuestarias.
- Presentar una cuenta completa, precisa y confiable de las finanzas públicas.
- Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto.
- Asegúrese de que el desempeño, la evaluación y la relación calidad-precio sean parte integral del proceso presupuestario
- Identificar, evaluar y gestionar prudentemente la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales.
- Promover la integridad y la calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la ejecución presupuestaria mediante un riguroso aseguramiento de la calidad, incluida una auditoría independiente

El diseño institucional del Consejo Fiscal.

Quizás el reto principal de un país en su búsqueda de implementar un Consejo Fiscal independiente es identificar el modelo de diseño institucional idóneo, uno que responda a sus necesidades y

⁷⁹Comisión Económica Europea “What is fiscal governance”, sitio web de la Comisión Económica Europea, consultado el 22 de enero de 2020, <https://bit.ly/3pdkA1i>

⁸⁰ OCDE, “Principles of Budgetary Governance”, sitio web de la OCDE. <https://bit.ly/2RTvk3X>

⁸¹ Ibíd.

problemáticas fiscales específicas, compatible con el contexto económico, político y social, que este basado en las mejores prácticas internacionales, e incluya mecanismos que garanticen su independencia, operatividad, permanencia, eficiencia, etc.

Al respecto la OCDE ha identificado una serie de principios generales de buenas prácticas y recomendaciones sobre el diseño institucional de los organismos fiscales independientes con el propósito de ayudar a los países a diseñar un entorno propicio que conduzca al buen desempeño de la organización, garantizar su viabilidad a largo plazo y reforzar los valores fundamentales bajo las cuales operan: independencia, no partidismo, transparencia y responsabilidad. Dichos principios son resultado de más de dos años de intensas discusiones dentro de la Red de Funcionarios del Presupuesto Parlamentario e Instituciones Fiscales Independientes de la OCDE, el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios del Presupuesto (SBO) y el Comité de Gobernanza Pública (PGC) además de diversos estudios técnicos y evidencia empírica que respalda su efectividad.^{82 83 84}

A) Propiedad Local

1.1 La creación de un Consejo Fiscal deberá estar respaldado por el compromiso y consenso de todas las fuerzas políticas, sectores sociales y empresariales, lo cual permitirá tener mayor participación y apropiación del modelo.

1.1.1 La experiencia internacional es valiosa y puede ser considerada sin embargo los modelos del extranjero no deben ser copiados o impuestos artificialmente.

1.2 Las necesidades locales, limitaciones y el entorno institucional deben determinar las opciones de función y estructura de los CFI

1.2.2 Las características básicas de un CFI deben ser integradas por el marco legal del país, el sistema político y la cultura.

B) Independencia y no partidismo

⁸² Lisa von Trapp y Scherie Nicol, “Designing effective independent fiscal institutions”, OCDE, 2016, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>

⁸³ CEFP. “IFIs en el mundo” pág. 4-9 (véase cap. 1, nota al pie n. 63)

⁸⁴ OCDE, “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, OCDE, 2014 , pág.5 <https://bit.ly/3zuTaqU>

2.1 No debe existir injerencia política dentro de los productos y decisiones de los CFI para garantizar la imparcialidad, objetividad y tecnicidad de su trabajo, por ello se recomienda evitar la emisión de análisis normativo que favorezca una percepción negativa.

2.2 los liderazgos de un CFI deben ser seleccionados sobre la base del mérito y la competencia técnica, sin hacer referencia a la afiliación política, favoreciendo la transparencia en todo el proceso.

2.3 La duración de los mandatos y los términos de despido justificado deberán estar claramente especificado en la legislación. La rotación del liderazgo deberá ser ajena al ciclo electoral

2.4 La posición de liderazgo del CFI deberá ser de tiempo completo y remunerada. Deben establecerse normas estrictas de conflicto de intereses, particularmente para con empleados a tiempo parcial.

2.5 La dirección del CFI debe tener plena libertad para contratar y despedir personal de conformidad con las leyes laborales aplicables.

2.6 la contratación del personal debe estar basado en el mérito y competencia técnica. Las condiciones del empleo deben ser acorde al servicio civil o parlamentario.

C) Mandato

3.1 El mandato y tipo de productos elaborados por los CFI deberán estar claramente definidos en la legislación de más alto nivel. Es favorable incluir los tiempos de su publicación.

3.2 Los CFI deben tener la autonomía para producir análisis e informes por iniciativa propia, así como para definir su programa de trabajo.

3.3 Deben establecerse vínculos claros con el proceso presupuestario dentro del mandato, considerando las tareas típicas que realiza un CFI pero no se ven limitadas a estas.

D) Los recursos:

4.1 Los CFI deberán contar plenamente con los recursos para realizar las actividades estipuladas en su mandato, su presupuesto deberá ser publicado y tratado como el de otros organismos autónomos a fin de garantizar su independencia.

4.1.1 Se recomienda la aplicación de presupuestos plurianuales como mecanismo de protección adicional a presiones políticas.

E) Relación con el legislador

5.1 Deberá establecerse en la legislación los mecanismos de participación y recepción de solicitudes a los CFI en las comisiones legislativas, además de la definición clara de los medios de la rendición de cuentas ante el Congreso; se recomienda:

- Que todos los informes sean enviados al Congreso a tiempo para contribuir al debate Legislativo y presentados por el propio líder del CFI.
- Que el comité fiscal del parlamento tenga participación en los nombramientos y el establecimiento del presupuesto.

F) Acceso a la información

6. Deben establecerse garantías de acceso a la información gubernamental en la legislación, cualquier restricción hacia el CFI debe estar claramente definida y justificada.

G) Transparencia

7. El CFI deberá operar con la mayor transparencia posible sobre su presupuesto, técnicas, metodologías, fuentes de información, perfiles del personal etc., a fin de construir credibilidad con el público. A su vez los datos deberán ser difundidos de primera mano por medios oficiales, sin intermediarios.

H) Comunicación

8. Los CFI deben desarrollar canales de comunicación eficaces con los medios y sociedad civil para ejercer verdadera presión sobre la autoridad para que se comporte de manera responsable y transparente en materia fiscal.

I) Evaluación externa

9. Los CFI deben desarrollar un mecanismo para la evaluación externa de su trabajo, el cual se lleve a cabo por autoridades locales o expertos internacionales. Esto puede ser de varias formas: revisión de trabajos seleccionados; evaluación anual de la calidad del análisis; un grupo de asesores permanente; o una revisión por parte de una CFI de otro país.

En resumen, la implementación de un Consejo Fiscal con arreglos institucionales claros y consensuados entre la autoridad fiscal, y la sociedad civil, que garanticen su independencia, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y que esté construido en base a las necesidades/ contexto nacional y las buenas prácticas internacionales tendrá una mayor probabilidad de poder fomentar la responsabilidad fiscal.

Mecanismos institucionales de protección de autonomía de los Consejo Fiscales.

Una de las principales preocupaciones sobre el diseño institucional es encontrar la manera de que el Consejo Fiscal no sea absorbido por interés políticos o influencias externas que distorsionen o entorpezcan las tareas de la organización, para cumplir este propósito existen diversos arreglos institucionales que han demostrado su efectividad.^{85 86 87}

- Presupuesto mixto: establecer la posibilidad de acceder a un cierto porcentaje de financiamiento privado y de organismos internacionales, ya sea de manera permanente o complementaria al presupuesto público con el que opera el Consejo brindaría estabilidad financiera, garantizando su operación y protección ante recortes presupuestales, además fomentaría una mejor rendición de cuentas.
- Procesos de selección del personal basados en el mérito y profesionalismo, garantizando que sus empleados no hayan trabajado, militado o postulado por algún partido político en años recientes.
- Presupuesto plurianual: la operación de un Consejo con un presupuesto plurianual brinda protección adicional ante recortes presupuestales y a la presión política.

⁸⁵ Benjamín Hill, “La necesidad de un Consejo Fiscal en México en un entorno de incertidumbre”, El Financiero, 10 de marzo de 2020, <https://bit.ly/3u3PAD5>

⁸⁶ Debrun y Kinda “The functions”, pág.47 (véase cap. 1, n. 55)

⁸⁷ Colectivo por un Presupuesto Sostenible, “Propuesta para la creación de ...”, pág. 25-32 (véase cap. 1, n. 60)

- Rotación escalonada de los representantes: permite que la selección del cuerpo directivo no coincida con el calendario electoral, este mecanismo evita las distorsiones negativas propias de la competencia en periodo de elecciones y que el Poder Ejecutivo o Legislativo pueda nombrar a todo el cuerpo directivo al mismo tiempo.
- Prohibición legal de que los funcionarios electos den instrucciones al consejo: esta iniciativa evita que el CFI sea manipulado para atender agendas individuales y garantiza su autonomía técnica y de gestión respecto a la autoridad.
- Una política de empleo propia con criterios claros de despido: La gerencia del consejo debe tener la responsabilidad total de reclutar, retener, despedir y promover a su personal.
- Acceso a la información: la garantía legal de acceso a la información evitará cualquier tipo de obstrucción voluntaria y permitirá que el CFI tenga acceso a su insumo principal de trabajo.
- Protección legal ante recortes presupuestales: contar con una legislación clara respecto a las circunstancias en las que puede ser recortado el presupuesto y/o salarios del CFI es indispensable para que no sea una decisión discrecional que pueda afectar la continuidad de su operación.
- En caso de que el cuerpo directivo sea propuesto por el Poder Ejecutivo, se pueden contar con mecanismos para reducir la discrecionalidad, por ejemplo, contar con panel de expertos independientes para proponer una breve lista de candidatos elegibles para el Ejecutivo.

Recomendaciones generales sobre el diseño organizacional

Además del reto que implica el diseño institucional de un Consejo Fiscal, un aspecto importante a considerar es que tipo de modelo y arreglo organizacional adoptara el consejo. Al respecto, especialistas en el análisis de instituciones como Manuel Villoria (2009) y Rodolfo Vergara (2010) han abordado algunas recomendaciones generales que resultan útiles para fomentar la eficiencia dentro de las organizaciones públicas.^{88 89}

- Incluir modelos inclusivos de participación dentro y fuera de la organización para que exista una buena comunicación entre los empleados, y entre otros organismos, así como construir

⁸⁸ Manuel Villoria Mendieta, “La administración burocrática y la nueva gestión pública”, (España, Escuela de Administración Regional, 2009), pág. 5-24

⁸⁹ Rodolfo Vergara, “Organizaciones e instituciones: introducción” (México, Editorial siglo XXI, 2010), pág. 17-43

sentido de pertenencia y motivar a la ciudadanía a colaborar, por ejemplo, comisiones consultivas, planeas estratégicos participativos, mesas redondas, etc.

- Hacer énfasis en el marketing público y la comunicación estratégica como medio para el cumplimiento de metas de la organización y la difusión de resultados.
- Construir una organización flexible, abierta a la innovación y capaz de aprender, que se pueda adaptar a los nuevos escenarios caracterizados por la complejidad e incertidumbre.
- Erguir una organización fundamentada en la ética pública, promoviendo los valores democráticos, como la transparencia, rendición de cuentas, respeto por lo derecho humanos, igualdad de oportunidades, imparcialidad, etc., es decir un respeto estricto de la ley.
- Elegir una estructura administrativa simple, post burocrática.
- Los objetivos, funciones, mecanismos de acción y estructuras plenamente establecidas en la ley, ya que brinda certidumbre dentro de la organización y cierra espacios a las malas prácticas.
- Hacer uso de la tecnología para modernizar y mejorar el rendimiento de la administración pública.
- Contar con mecanismos de formación continua y actualización del personal
- Establecer un liderazgo fuerte, acorde a los objetivos de la organización , que tenga la capacidad de inspirar confianza , incentivar la cooperación y de dirigir al equipo en la búsqueda de los objetivos de la organización .
- Planeación, especialización y coordinación como pilares fundamentales para la productividad.
- Una rutina organizacional conocida por todos sus miembros como mecanismo para reducir la incertidumbre y de fomento de la estabilidad institucional.

La implementación de estas recomendaciones organizacionales puede complementar la propuesta institucional de un nuevo Consejo Fiscal e incentivar un mejor resultado dentro de los consejos veteranos y de nueva generación ya establecidos.

Aclaraciones importantes sobre los Consejo Fiscales

- Un Consejo Fiscal no está relacionado directamente con la ejecución de la política fiscal ya que esa función es tarea de los ministerios de hacienda, su función es ser un órgano

vigilante, técnico - consultivo dentro de la estructura del Estado y por ende no usurpa sus funciones ejecutivas.

- Un Consejo Fiscal no es un organismo dedicado a auditoría gubernamental, su naturaleza es macroeconómica.
- Los Consejos Fiscales no se relacionan en las tareas del Banco Central.
- Un Consejo Fiscal no necesita necesariamente ser una institución independiente como el Banco Central; La noción de "independencia" se refiere principalmente a las garantías de no partidismo en el desempeño de sus funciones y no de la estricta separación legal.⁹⁰
- La mera existencia de un Consejo Fiscal no ha demostrado reducir la discrecionalidad fiscal, pero sí existen evidencias de mejora a partir de ciertas de sus características, como la independencia, capacidad técnica e impacto mediático de sus trabajos.
- No existe un único modelo de Consejo Fiscal en el mundo, sus atribuciones, funciones y estructura son distintos.
- La figura del consejo fiscal es ampliamente difundida a nivel mundial, principalmente en Europa, y cada año hay más países con planes de crear un CFI.
- El proceso de implementación y consolidación de un CFI es de mediano plazo, lleva años.

Comentarios finales del capítulo primero

A pesar de la existencia de principios y criterios generales de responsabilidad hacendaria que son plasmados dentro de códigos, leyes, reglamentos y manuales de practica gubernamental, y que en teoría guían/norman el comportamiento de la autoridad fiscal alrededor del mundo, por ejemplo: el principio de equilibrio presupuestario, de eficiencia, transparencia, autoliquidación de la deuda, etc., persisten hoy en día las prácticas de discrecionalidad en el ámbito hacendario, que se reflejan en el aumento sostenido del déficit y la deuda pública mundial, que en años recientes ha superado los niveles observados durante la primera guerra mundial y la gran depresión de 1930, consecuencia de decisiones fiscales motivadas por agendas partidarias, electorales, marcos institucionales deficientes, decisiones desinformadas, malos cálculos en proyecciones o de costeo de proyectos de política pública, entre otros.

⁹⁰ Xavier Debrun y Tidiane Kinda “*The functions and impact of fiscal councils*” pág.9, (véase cap. 1 nota al pie n. 55)

La explicación teórica de su comportamiento es que existen factores inherentes al ser humano (intereses, capacidades, sentimientos, etc.), o al mismo modelo económico (fallos de mercado) que promueven una desviación “natural” hacia políticas de discrecionalidad e improvisación en el ámbito fiscal. De ahí la necesidad fundamental de contar con un marco institucional sólido que oriente las decisiones de la autoridad hacia el óptimo social a través de incentivos positivos y negativos, además de facilitar el acceso a información fiscal relevante a votantes, aspirantes electorales y servidores públicos para fomentar un mejor desempeño fiscal.

La tendencia internacional para solucionar los problemas de discrecionalidad fiscal se centran en la implementación de reglas fiscales, es decir limitaciones legales a la cantidad de deuda pública que un país puede contratar respecto a su nivel de ingreso, sin embargo, a pesar de su difusión internacional han resultado insuficientes para poder disuadir a los políticos de dirigir sus decisiones hacia un ámbito de responsabilidad debido a que tienden a ser inflexibles ante los ciclos económicos y no mejoran la transparencia fiscal, por ello cada vez más países ven en los Consejos Fiscales Independientes una opción complementaria a las reglas fiscales que puede ayudar a resarcir las fallas de información a través de la asistencia técnica e incentivar buenas prácticas mediante el seguimiento y evaluación de la práctica presupuestal. El reto principal de un país en su búsqueda de implementar un Consejo Fiscal independiente es identificar el modelo de diseño institucional idóneo, uno que responda a sus necesidades y problemáticas fiscales específicas, compatible con el contexto económico, político y social, que este basado en las mejores prácticas internacionales, e incluya mecanismos que garanticen su independencia, operatividad, permanencia, eficiencia.

En el siguiente capítulo se analizará la pertinencia de crear un Consejo Fiscal Independiente en México a través de una revisión del estado de las finanzas públicas, de los institutos de investigación hacendaria y el marco legal de responsabilidad fiscal vigente; además de una revisión de las diversas propuestas de CFI formuladas por diversas organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, organismos internacionales y de legisladores.

Capítulo segundo: Las propuestas sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México

2.1 ¿Es necesario implementar un Consejo Fiscal en México?

2.2 El debate sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México

2.3 En la búsqueda del modelo ideal del Consejo Fiscal Mexicano

Capítulo segundo: Las propuestas sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México

Una vez revisados los elementos generales sobre los Consejos Fiscales dentro del capítulo primero a fin de contar un panorama general sobre su origen, objetivos, diseños, atribuciones y mecanismos de acción, el capítulo 2 de esta investigación se enfocará a abordar el debate nacional sobre pertinencia de crear un organismo independiente de responsabilidad fiscal en México y en contrastar las diversas posturas sobre su diseño institucional; para tal efecto, el capítulo se divide en 3 subapartados.

- ¿Es necesario implementar un Consejo Fiscal en México?

Esta sección está dedicada a explorar la necesidad de contar un con CFI en México, a través de 1. revisar de la dinámica de las finanzas públicas en los últimos dos sexenios, 2. examinar el estado que guardan los institutos de investigación hacendaria del país respecto a su capacidad técnica e independencia y 3. tratando de identificar prácticas de riesgo fiscal (discrecionalidad) dentro del poder Ejecutivo y Legislativo que puedan afectar las finanzas públicas.

- El debate sobre la creación de un CFI en México

Este apartado está enfocado en realizar una revisión cronológica del debate nacional sobre la propuesta de crear de un CFI en México para fortalecer las finanzas públicas; en este se efectuará el mapeo de actores para identificar a los sectores involucrados, su forma de participación, influencia e intereses; además de una revisión general de las métricas de este debate dentro de la web a fin de identificar cómo ha evolucionado el interés del tema en la agenda pública.

- El modelo ideal del Consejo Fiscal Mexicano

Este apartado está destinado a contrastar las diversas propuestas de creación y diseño institucional del Consejo Fiscal de México, que han sido elaboradas por diversos sectores de la población hasta junio de 2020, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, legisladores y académicos, con el fin de identificar sus enfoques, alcances, similitudes, diferencias y áreas de oportunidad.

2.1 ¿Es necesario implementar un Consejo Fiscal en México?

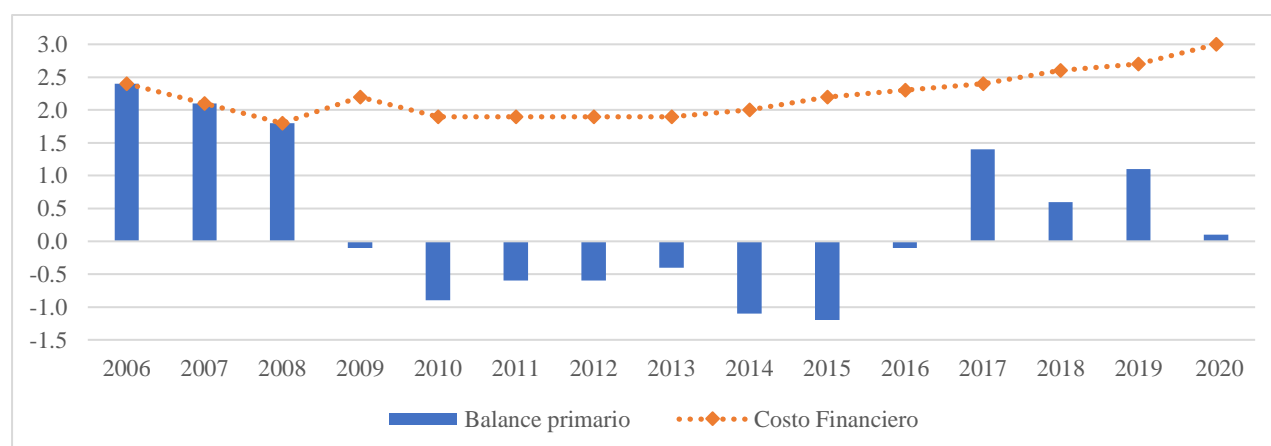
Uno de los objetivos principales de esta investigación es identificar la pertinencia de crear un Consejo Fiscal Independiente en México y conocer en qué forma esta iniciativa podría fortalecer el marco fiscal actual; para cumplir con este propósito, se realizará una revisión del panorama general de las finanzas públicas federales en los últimos 2 sexenios a través de los principales indicadores de ingreso-gasto gubernamental, del estado que guardan los institutos públicos de investigación hacendaria en la legislación vigente, y de la forma en que se toman las decisiones fiscales en nuestro país, a fin de conocer si la propuesta del Consejo Fiscal es coherente con las necesidades nacionales.

Revisión de indicadores de las finanzas públicas en México (2006-2019).

Uno de los indicadores tradicionales para analizar el equilibrio de las finanzas públicas es el balance primario, el cual muestra la diferencia entre los ingresos del sector público presupuestario que engloba tanto a los ingresos petroleros (de Pemex + Fondo Mexicano del Petróleo + la renta de contratistas / asignatarios) como los ingresos no petróleoos (tributarios + no tributarios) y los gastos netos totales del gobierno, antes de pagar los de intereses de la deuda pública.

En ese sentido, un balance primario positivo significa que los ingresos del gobierno fueron suficientes para cubrir todos sus gastos⁹¹ y se esperaría que dicho superávit fuese lo suficientemente grande para cubrir por completo el costo financiero de la deuda contrada en periodos anteriores.

Gráfico 3: Balance primario y costo de la deuda (intereses) como % del PIB

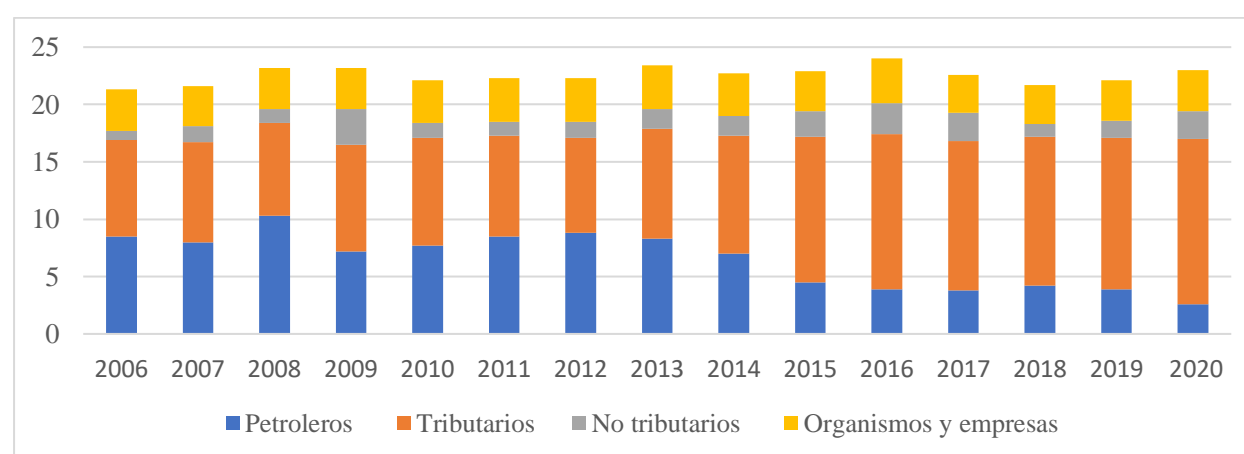


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

⁹¹ Carlos Vázquez Vidal. "Análisis de la deuda presupuestaria: Balance primario, costo de la deuda y nivel de endeudamiento", Investigación de CIEP, 2019. <https://bit.ly/3IKWF7Y>

En el gráfico 3 se observa el saldo del balance fiscal de México en los últimos 14 años resultado de contrastar los ingresos y gastos gubernamentales, así como la variación del costo financiero de la deuda pública como porcentaje del PIB, donde se puede apreciar que las finanzas públicas se han deteriorado gradualmente a partir de la crisis financiera del año 2008, al mantener un balance deficitario durante un largo periodo de 8 años, resultado principalmente del aumento del gasto público corriente en pensiones, subsidios, transferencias, aportaciones y de inversión física en el rubro de capital, sin contrapartida con un aumento suficiente en los ingresos presupuestarios totales; para entender el resultado del balance anterior se desglosa su estructura a continuación.⁹²

Gráfico 4: Desglose de los ingresos presupuestarios como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

Dentro del desglose de los ingresos presupuestarios en los últimos 2 sexenios se observa que durante el periodo 2006 -2013 el peso entre los ingresos petroleros y tributarios en el PIB era muy similar, dado que representaban en promedio 8.4% y 8.8% del PIB total respectivamente; dicha estructura se ha desdibujado con la caída del precio internacional del petróleo de los últimos años y ha orillado al gobierno a diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar la base tributaria para compensar dicha caída, por ello los ingresos del Estado generados vía impuestos aumentaron 57% desde 2013, hasta llegar a 14.4% del PIB en 2020, derivado de la reforma hacendaria del año 2013 durante el mandato del ex presidente Enrique Peña Nieto que favoreció un aumento en la recaudación de ISR, IVA, IEPS y mayores ingresos por aprovechamientos al simplificar el pago de impuestos, ampliar la base de contribuyentes y eliminar algunos regímenes especiales, aunado a los recientes cambios en la estrategia recaudatoria del presidente Andrés Manuel López Obrador

⁹² SHCP. "Estadísticas Oportunas de la SHCP", sitio web institucional, consultado el 18 de febrero de 2020 <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/>

de recuperar adeudos fiscales de grandes contribuyentes, la prohibición de la condonación de impuestos y un destacado papel de la Unidad de Inteligencia Financiera para reducir la defraudación fiscal; rompiendo una inercia de estancamiento de los ingresos fiscales dado que a pesar de múltiples ajustes, adecuaciones e, incluso, reformas a las diversas leyes fiscales y de importantes cambios en la administración de los tributos, la recaudación en relación con el PIB había permanecido relativamente estable en los últimos 70 años, variando entre 9 y 10%.”

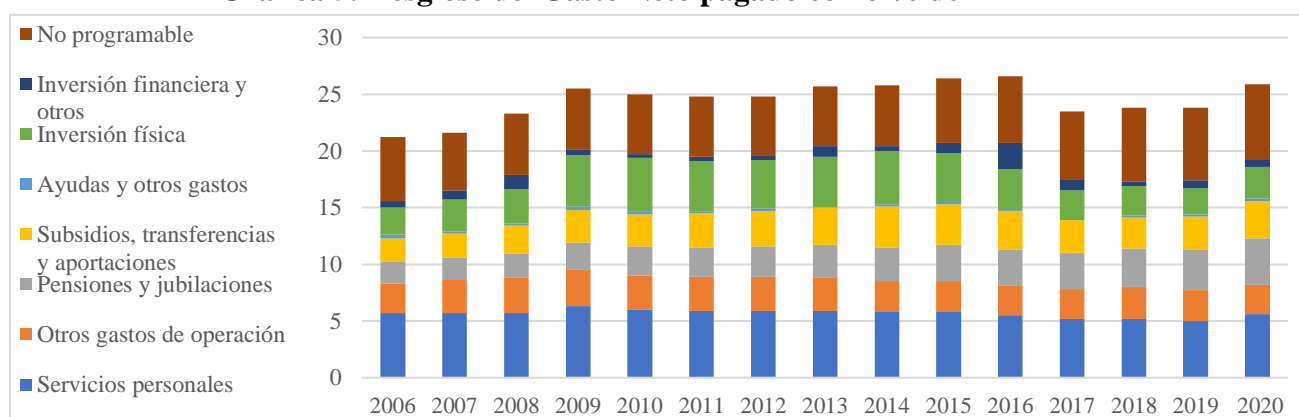
Cuadro 2: Ingresos netos tributarios como porcentaje del PIB (1960- 2013)

| Año | Porcentaje | Año | Porcentaje |
|------|------------|------|--------------------|
| 1940 | 9.3 | 1990 | 9.3 |
| 1950 | 9.6 | 2000 | 9.2 |
| 1960 | 9.2 | 2010 | 9.6 |
| 1970 | 10.4 | 2013 | 9.9 |
| 1980 | 11.0 | 2020 | 14.4 ⁹³ |

Fuente: Carlos Tello “Libro las finanzas públicas en los años neoliberales”⁹⁴

Por otro lado, el desglose de los egresos revela un problema estructural del país, el costo de las pensiones y jubilaciones está reduciendo el espacio fiscal del país dado que su monto ha incrementado 115% desde 2006, es decir que ha duplicado al pasar de 1.9% a 4.1% del PIB; aunado al aumento del gasto en subsidios, transferencias y aportaciones en 57% del cual dependen los programas sociales del gobierno, y del gasto no programable en 19.64% que es destinado a financiar el pago de sus obligaciones.

Gráfica 5: Desglose del Gasto Neto pagado como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

⁹³ SHCP. “Estadísticas Oportunas”, sitio web institucional, <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/>

⁹⁴ Carlos Tello Macias. “las finanzas públicas en los años neoliberales”, (México, El Colegio De México, 2015), pág.85.

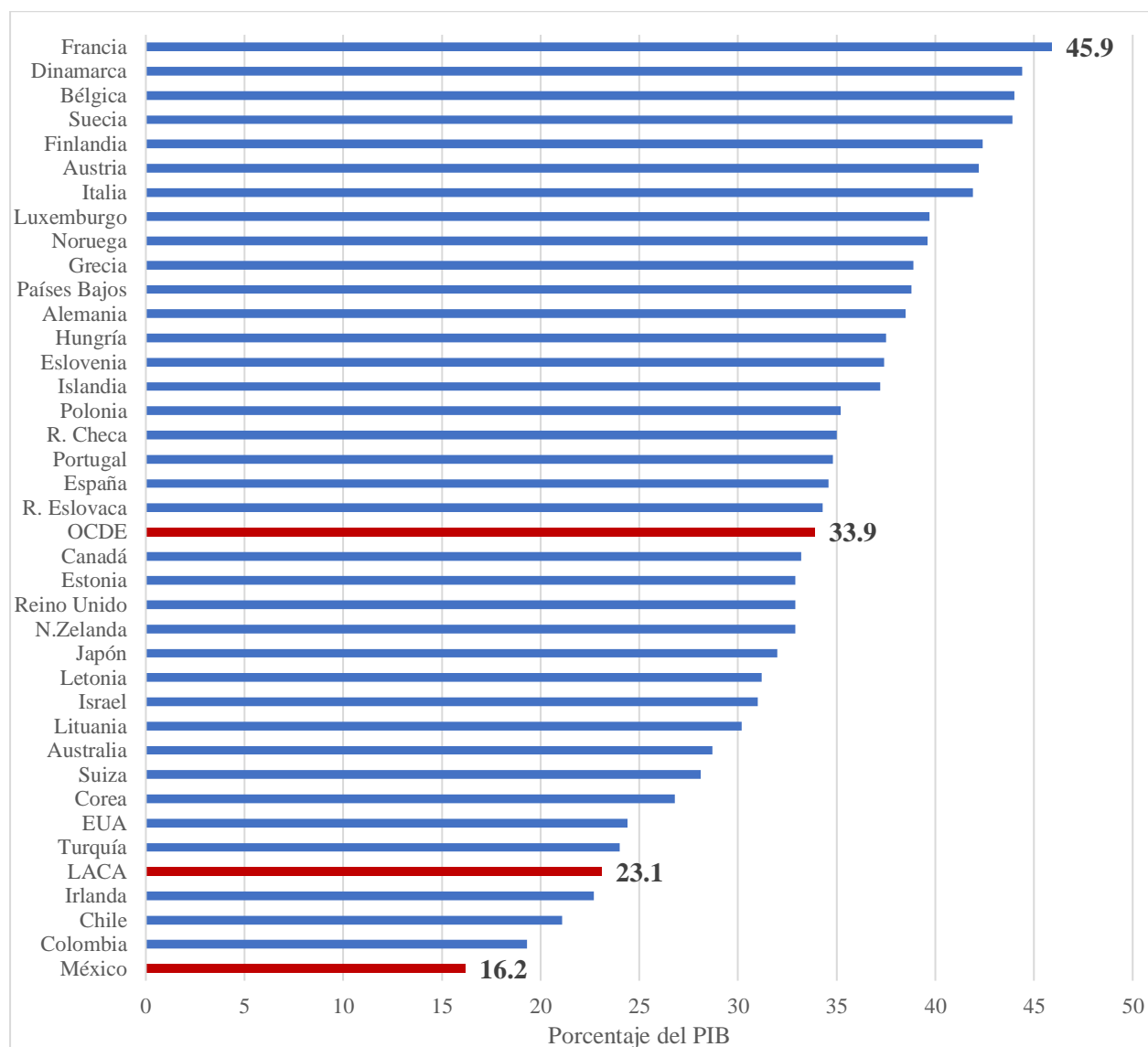
Este desequilibrio fiscal entre ingresos y gastos se ha acentuado debido a la elevación del costo financiero de la deuda pública mexicana en 50% desde el inicio de la crisis financiera global del año 2008 a causa de factores como la depreciación del tipo de cambio peso/dólar que pasó de \$10.90 pesos por dólar en enero de 2008 a \$19.10 en diciembre de 2019 aumentando el monto de deuda en moneda extranjera, del proceso de normalización (aumento) de tasas de interés en el mundo a partir de 2014 y al hecho de que el monto mismo de la deuda continuó aumentando.

A pesar de que ha prevalecido una recuperación en el balance primario a partir del año 2017 al volver a terreno positivo, el monto del superávit fiscal es aún insuficiente para pagar por sí mismo los intereses de la deuda para los cuales sería necesario destinar 3 % del PIB, que representa más que gasto total anual de salud y obra pública para 2021 estimada en el 2.7 y 2.9% del PIB respectivamente, lo cual es particularmente complicado por los efectos de la crisis económica provocada por el covid-19 en México y la lenta recuperación de los siguientes años.

Una de las causas principales de este desequilibrio fiscal es la debilidad de los ingresos tributarios, que a pesar de haber aumentado desde 11.4% del PIB en 2005 a 16.2% en 2018⁹⁵, no han crecido al mismo ritmo que el gasto público, incentivando una propensión más alta al endeudamiento; evidencia de esta situación (ver gráfica 6) es que en el comparativo internacional México es el quinto país de América Latina con menor recaudación total como % del PIB solo por encima de Guatemala, R. Dominicana, Venezuela, y Panamá, muy lejos del promedio de los países de América Latina y el Caribe que es de 23.1% del PIB, superado por países con un nivel de desarrollo similar al nuestro como Brasil, Chile o Argentina. Con relación al comparativo de los 37 países de la OCDE, México se ubica en el último lugar, muy por debajo del promedio general de 33.9% del PIB y Francia que encabeza el listado recaudando un total de 45.9% de su PIB.

Estas estadísticas revelan la insuficiencia recaudatoria del Estado y problemas estructurales en el entramado fiscal del país, como la evasión fiscal, condonación indiscriminada de impuestos, rezago tecnológico, corrupción, la dependencia de los ingresos petroleros, un nivel bajo de confianza en el gobierno y alto en informalidad laboral, etc., aunado al alto costo político que implica una reforma fiscal integral en las urnas electorales, que los políticos no están dispuestos a pagar.

⁹⁵ OCDE. “Base de datos global de estadísticas tributarias”, sitio web Institucional, consultado el 12 de febrero de 2020 <https://bit.ly/39vpzTC>

Gráfico 6: Ingresos Fiscales Totales como % del PIB entre los países de la OCDE (2018)

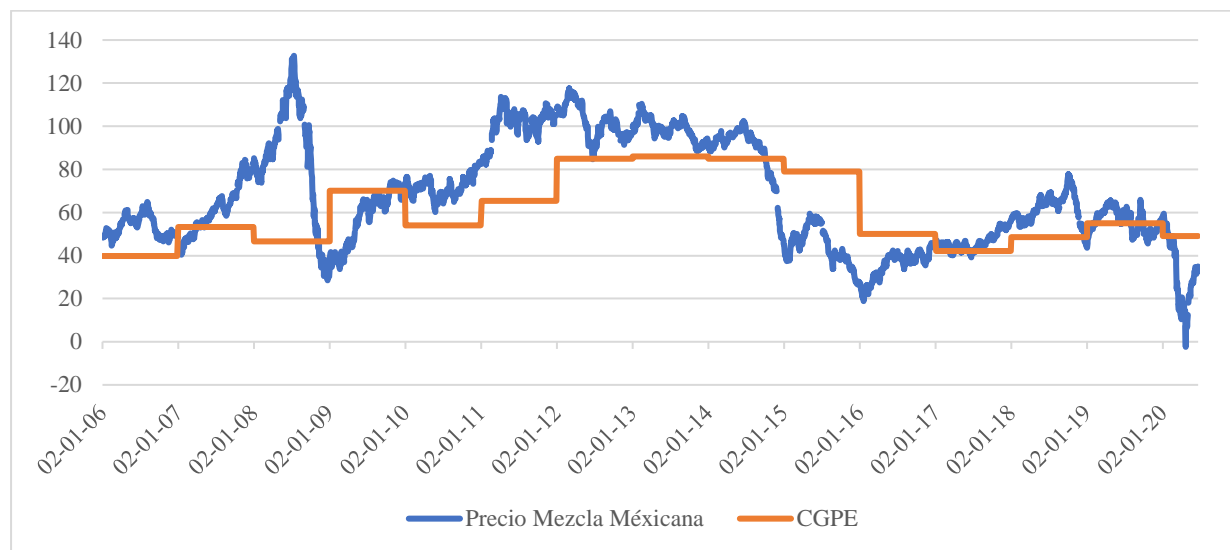
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de estadísticas tributarias OCDE

Otro factor que ha mermado en gran medida las finanzas públicas del país ha sido la fuerte caída del precio de la mezcla mexicana de petróleo desde el año 2014 cuando mantenía niveles superiores a los \$80 dólares por barril hasta un precio significativamente menor a los \$40 dólares en años recientes⁹⁶ debido a la desaceleración económica mundial y la sobreoferta de petróleo en el mundo,

⁹⁶ Banco de México. “Precio de la Mezcla Mexicana del Petróleo”, Sistema de Información Económica de Banxico, consultado el 15 de febrero de 2020. <https://bit.ly/39vpvTS>

afectando directamente los ingresos petroleros de los cuales han dependido históricamente gran parte de los ingresos totales del país para complementar las entradas recibidas vía impuestos.

Gráfico 7: Variación del precio de la mezcla mexicana y su estimación en los Criterios Generales de Política Económica



Fuente: Elaboración propia con información de la Banxico y CEFP⁹⁷

Debido a las variaciones en el precio de esta materia prima, los ingresos petroleros del país cayeron 4.9 puntos del PIB al pasar de 8.8% en 2012 a 3.9% en 2019⁹⁸, reflejando la fuerte dependencia de las finanzas públicas en la renta petrolera y una lenta diversificación de los ingresos presupuestarios, ejemplo de esta situación es que durante el periodo 1990-2010 en promedio uno de cada tres pesos de los ingresos totales del Gobierno fue provenientes de la renta petrolera.

Cuadro 3: Participación porcentual de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios totales del sector público

| Año | Porcentaje | Año | Porcentaje |
|------|------------|------|------------|
| 1990 | 27.53 | 2005 | 36.27 |
| 1995 | 29.28 | 2010 | 34.84 |
| 2000 | 27.27 | 2015 | 23.0 |
| | | 2020 | 23.1 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

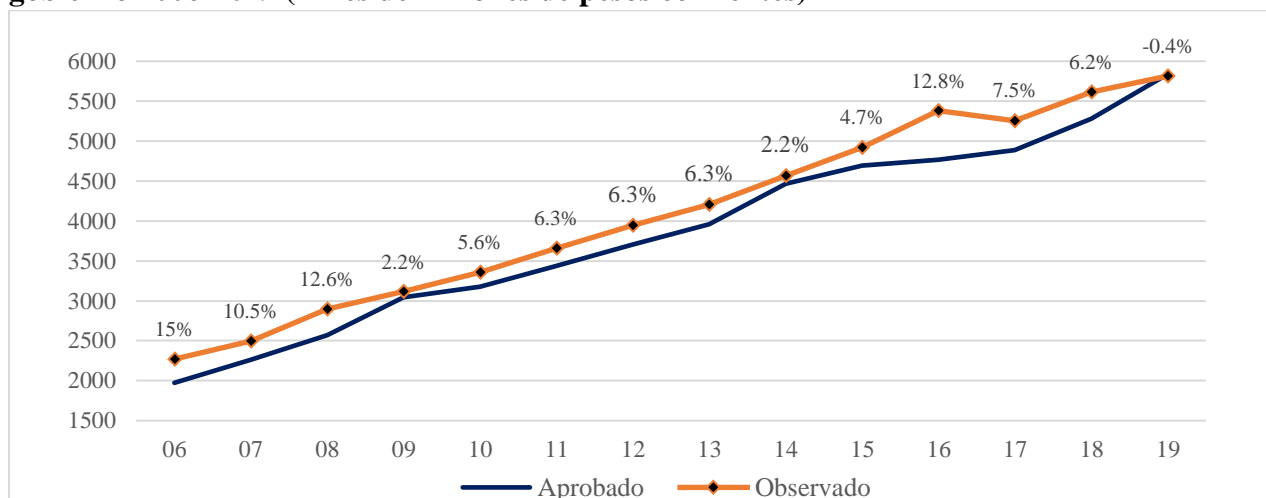
⁹⁷ Centro de Estudio de las Finanzas Públicas. “Precio de la Mezcla Mexicana del Petróleo”, sitio web institución, consultado el 16 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3vLMKTq>

⁹⁸ Estadísticas oportunas SHCP... (véase cap. 2 n. 92)

Un elemento que no abona a la reestructuración del presupuesto público dados los cambios abruptos en los ingresos petroleros de los últimos años son las fallas recurrentes en las estimaciones de indicadores económicos esenciales como el precio de la mezcla mexicana, cuya tendencia es a ser sobre y subestimada en rangos muy amplios dentro los Criterios Generales de Política Económica que presenta la SHCP dentro del paquete económico cada año, favoreciendo una planeación deficiente de los ingresos y gastos del país. (ver gráfico 8)

Otro indicador interesante que nos puede ayudar a comprender el contexto de nuestras finanzas públicas es la revisión de las diferencias que existen entre en gasto aprobado en el paquete económico que se presenta la SHCP cada año al H. Congreso de la Unión y el gasto observado al final del ejercicio, el cual es un referente de la calidad en la planeación del presupuesto y del respeto de las entidades gubernamentales en seguir lo establecido en el presupuesto de egresos.

Gráfico 8: Diferencias porcentuales entre el Gasto Neto Total aprobado y observado del gobierno 2006-2019 (Miles de millones de pesos corrientes)



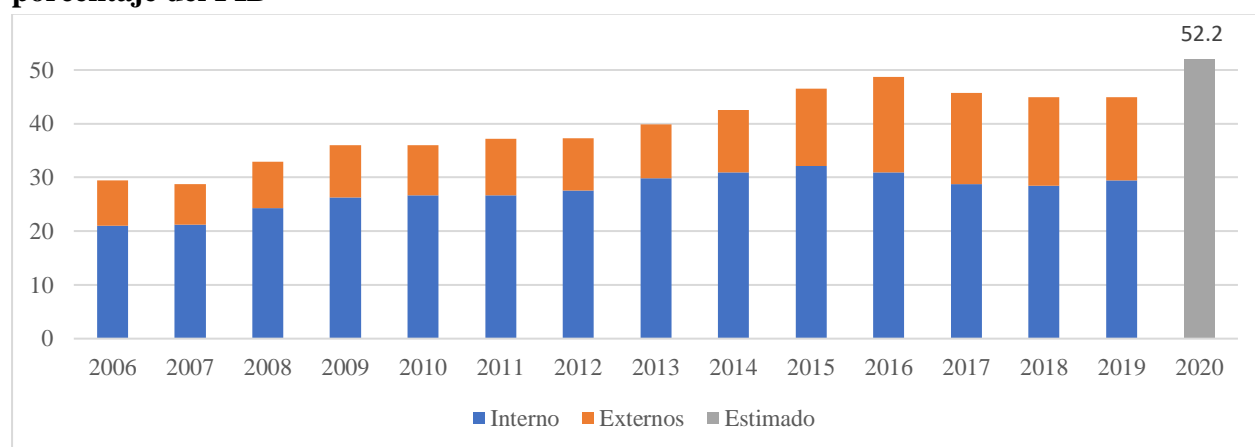
Fuente: Elaboración propia con información de la cuenta pública de la SHCP

Respecto a este indicador se puede observar en el gráfico 8 que además de un acelerado crecimiento del gasto público han persistido diferencias significativas entre el gasto aprobado y observado durante los últimos 14 años, ya que desde 2006 en cada periodo se han gastado en promedio 265 mil millones de pesos adicionales a lo establecido en el presupuesto público equivalentes a una diferencia del 7% anual, con excepción de 2019 en donde se observó un subejercicio de -0.4% del gasto neto total.

Esta tendencia de subestimar el gasto público dentro del presupuesto es un factor de riesgo para las finanzas públicas al contribuir a que se deban realizar adecuaciones compensatorias dentro de la administración pública, en su operación o en el monto de los requerimientos financieros para alcanzar los objetivos de política pública y al favorecer a que se forme de un ambiente de incertidumbre dentro del sector social y empresarial.

El resultado de estos desequilibrios fiscales ha sido que el nivel de endeudamiento total del Estado federal mexicano representado por el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público expresado como porcentaje del PIB se elevara 51.9 % en los últimos 14 años, pasando de 29.5% en 2006 a niveles de 44.8% del PIB en 2019 (ver gráfico 9)

Gráfico 9: Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

Dado que las tasas medias de variación real anual del PIB y del SHRFSP del año 2006 al 2019 han sido de 2.1% y 5.5%, respectivamente, se advierte que la deuda pública ha crecido dos veces más rápido que el producto, trayendo consigo consecuencias directas en el desarrollo social, el crecimiento económico actual y el de futuras administraciones al reducirse el margen de maniobrabilidad gubernamental, y dificultando que el país pueda superar el círculo de endeudamiento sin una reforma fiscal que fortalezca los ingresos, favorezca la responsabilidad e impulse el crecimiento económico.

Respecto a las expectativas de mediano plazo sobre las finanzas públicas, durante 2020 se avizora una fuerte caída en los ingresos tributarios de entre 9% y 13%, de la producción hasta en 11% y un

máximo histórico en el nivel de endeudamiento equivalente al 52% del PIB⁹⁹ debido a la crisis económica provocada por pandemia del COVID-19, catalogada como la más fuerte desde la gran depresión de 1929, de la que se estima una lenta recuperación que tomaría hasta el año 2023¹⁰⁰

Después de revisar la dinámica fiscal de México en los últimos dos sexenios a través de los principales indicadores de ingreso y gasto público podemos mencionar que una de las constantes principales de nuestras finanzas públicas es el desbalance fiscal, motivada por una debilidad estructural en los ingresos presupuestarios acompañado de un aumento sostenido del gasto público, factores que han motivado que la deuda pública y el costo financiero asociado a ella aumente de manera preocupante, mermando los recursos del Estado y afectando su capacidad para atender los problemas y necesidades de la población. Asimismo, otros elementos que poco favorecen a la recuperación de la hacienda pública, son las constantes fallas en las estimaciones de las principales variables fiscales por parte del Poder Ejecutivo, que ha incentivado la toma de decisiones basadas en escenarios muy distintos a los reales, derivando en modificaciones millonarias con claroscuros en los procesos de adecuación del presupuesto, además del giro de 180 grados en las perspectivas económicas de corto y mediano plazo por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia mundial del COVID-19 que ha logrado debilitar aún más finanzas públicas en términos de recaudación y con mayores necesidades de gasto en salud y atención social.

En este contexto la implementación de un Consejo Fiscal Independiente puede aportar a la mejora del balance fiscal del país y la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de las siguientes funciones:

- Ser un contrapeso técnico a las estimaciones presentadas por el Poder Ejecutivo en los criterios generales de política económica, al dar seguimiento a la metodología y los criterios considerados en los cálculos, además de poder realizar estimaciones propias para su consideración en el debate parlamentario.
- Contar con una organización que rompa con los esquemas de corto plazo en la planeación del presupuesto público al realizar análisis prospectivo de los riesgos fiscales, estimaciones de

⁹⁹ Edgar Juárez” BBVA estima caída de ingresos tributarios por contracción”, El Economista , 26 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3hUvp5O>

¹⁰⁰ Yolanda Morales “ Recuperación absoluta de la economía mexicana hasta 2023”, El Economista , 18 de mayo de 2020 <https://bit.ly/2XNGmz5>

mediano / largo plazo de las principales variables fiscales y la emisión de alertas, opiniones y recomendaciones.

- Apoyar a los legisladores en diversas etapas del ciclo presupuestario (1. Planeación, 2. Programación, 3. Presupuestación, 4. Ejecución 5. Seguimiento, 6. Evaluación, 7. Rendición de Cuentas); La participación del CFI en el ciclo es de forma transversal, ya que interviene en más de una etapa, principalmente en:

-La presupuestación al apoyar a los legisladores a contar con estimaciones oportunas de indicadores clave de la economía, proyecciones de largo plazo, análisis de riesgo prospectivo, simulaciones de impacto fiscales, emitir una opinión sobre el paquete económico presentado cada año por la SHCP.

-El seguimiento: El CFI puede alertar a los legisladores sobre desviaciones importantes y dar seguimiento a adecuaciones presupuestarias que se llevan a cabo durante el ejercicio.

-La evaluación: El consejo puede elaborar recomendaciones de mejora, evaluar la calidad del gasto, del cumplimiento de la regla fiscal del país y sobre la sostenibilidad y salud de las Finanzas Públicas en el mediano y largo plazo.¹⁰¹

- Asistir al Poder Legislativo en la implementación de reformas estructurales en el ámbito fiscal como la reforma hacendaria, la reforma de pensiones, la creación de un fondo contra cíclico y en situaciones críticas como desastres naturales, crisis económicas, pandemias, etc., operando también como un consejo económico de emergencia.

Las prácticas de discrecionalidad fiscal en México

Uno de los argumentos principales del bloque a favor de crear un Consejo Fiscal en México es la prevalencia de prácticas de discrecionalidad fiscal dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo federal que afectan directamente las finanzas públicas nacionales, por esa razón, este breve apartado se enfoca en identificar dichas prácticas de riesgo fiscal a fin de dimensionar su impacto y consecuencias; no obstante, es importante aclarar que el termino *discrecionalidad fiscal* no es sinónimo de malas prácticas gubernamentales o de un delito, dado que en muchos casos son prácticas consideradas en la ley; el solo hecho de que los funcionarios o administraciones dispongan de los recursos públicos con un amplio criterio no significa que el dinero sea malversado o desviado, pero sí va de la mano de una mayor probabilidad de que se produzcan irregularidades

¹⁰¹ IMCO “El impulso legislativo que busca la creación de un Consejo Fiscal es loable y debe contar con apoyo amplio”, boletín institucional, consultado el 28 de marzo 2020. <https://cutt.ly/ZkjYeDa>

dentro del ciclo presupuestario y no favorece el cumplimiento de las mejores prácticas internacionales, razón por la cual se considera una práctica de riesgo.

Dentro del Poder Ejecutivo

- Partidas discrecionales:

Una de las formas actuales de clasificar administrativamente la distribución del gasto público en México es a través de los llamados ramos del gasto (Autónomos, Administrativos, Generales, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado) que representan en diversos apartados a cada dependencia de la administración pública centralizada, a los poderes y órganos autónomos del Estado y a los ramos generales que incluyen los rubros de aportaciones y participaciones destinadas a cada entidad y municipio del país, las aportaciones al seguro social, provisiones salariales, etc. Por ejemplo, el ramo 07 se refiere al gasto destinado a defensa nacional, el ramo 03 al gasto del poder judicial y el ramo 24 a las erogaciones destinadas a cubrir el pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda pública del Gobierno Federal.¹⁰²

Dentro de alguno de estos ramos de gasto, han surgido controversias importantes debido a la discrecionalidad con la que se ejerce el presupuesto y el uso político de sus partidas, tal es el caso del ramo general 23: Provisiones Salariales y Económicas que atiende fundamentalmente 3 rubros 1. Atención a desastres naturales, 2. Provisiones de estabilización de ingresos presupuestarios y 3. Subsidios dirigidos a los sectores social y privado o a entidades federativas y municipios, que de acuerdo con auditorías e investigaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, organizaciones de la sociedad civil, y universidades¹⁰³ los recursos de ciertos programas del ramo como El Fondo para el Fortalecimiento Financiero. (FORTAFIN), El Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) y los Fondos Regionales (FONREGIÓN) destinados a mantener e incrementar la infraestructura pública, el capital físico y la capacidad productiva en los Estados y Municipios, se han ejercido con anomalías aprovechando, los vacíos legales en los lineamientos de los programas o de la inexistencia de reglas de operación; por ejemplo: la asignación de más o menos recursos sin justificación, pagos a trabajadores no registrados, gastos sin comprobar, deficiencias en la planeación, opacidad en la información, no

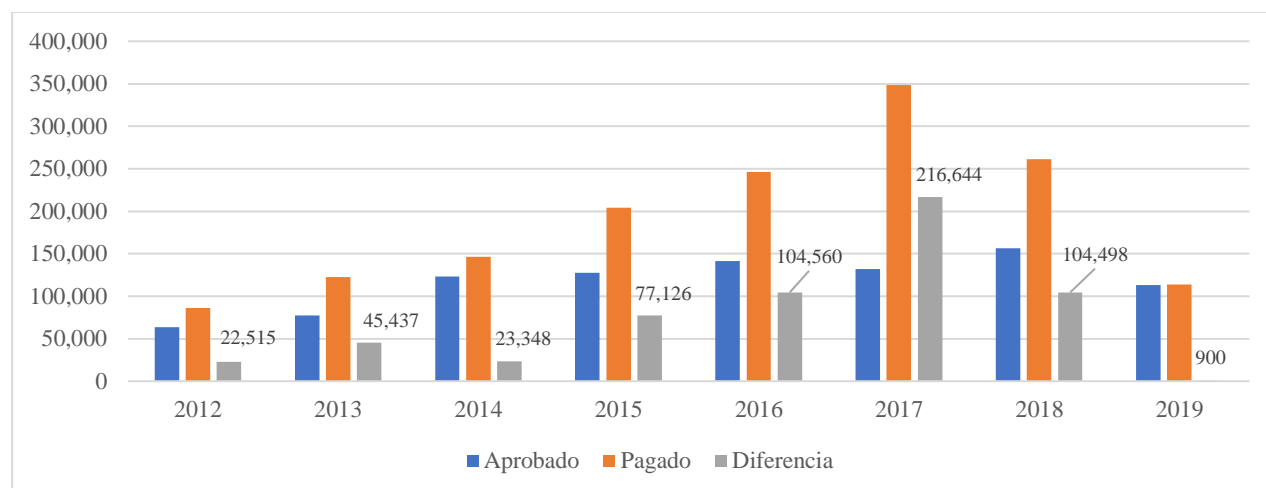
¹⁰² Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México “ Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal ”, 2017 <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/tomol-III>

¹⁰³ Auditoría Superior de la Federación. “Resultados de la Fiscalización de la cuenta pública 2017:Ramo 23”, 2017. <https://bit.ly/3fGOE1U>
Mexicanos Contra la Corrupción. “Ramo 23: de la discrecionalidad al abuso”, 2019. <https://bit.ly/2RjN7pk>

aportar evidencia de los contratos o sobre el término de las obras y la persistencia de grandes diferencias entre el gasto aprobado por los legisladores y el gasto realmente ejercido en los programas del ramo.¹⁰⁴

Respecto al agregado total del ramo 23, en el gráfico 10 se puede observar que el monto aprobado ha aumentado significativamente cada año desde 2012 cuando tenía un presupuesto de 63 mil millones en 2012 hasta llegar a los 112 mil millones en 2019, asimismo se evidencia que existe una tendencia al sobre ejercicio ya que en los últimos 8 años el monto ejercido ha sido superior al aprobado en el Congreso, con diferencias de hasta 161%, reflejando deficiencias e inconsistencias en la planeación del ramo que han despertado el interés de la opinión pública al ser el Ejecutivo Federal a través de la SHCP la encargada de asignar cuánto se gasta, a que Estado y municipio se le da, por qué, cuánto y cuándo, bajo su criterio exclusivo.¹⁰⁵

Gráfico 10: Diferencial entre el monto aprobado y ejercido para el Ramo 23 en miles de millones de pesos (2012 – 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal

Situaciones similares han sido detectadas por el CONEVAL¹⁰⁶ en el Ramo 33 – Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, rubro encargado de distribuir recursos a nivel subnacional a través de distintos fondos destinados a educación, salud, seguridad e infraestructura

¹⁰⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “Criterios para regular el ramo 23”, estudio institucional, 2019, <https://bit.ly/3vOPnDV>

¹⁰⁵ Elizabeth Albarrán “Piden regular intervención de la SHCP en transferencias del ramo 23”, El Economista, 27 de febrero de 2018. <https://bit.ly/34I85RC>

¹⁰⁶El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Análisis de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores”, estudio, 2018, pág. 61: <https://bit.ly/3wQuGaP>

social y el Ramo 28 – Participaciones Entidades Federativas y Municipios, que son asignaciones de uso libre y en los cuales se ha recomendado mejorar los criterios de asignación de los recursos.

- Decretos presidenciales:

Una de las facultades legislativas del presidente previstas en la Constitución es el derecho de emitir decretos, definidos como “*resoluciones escritas de carácter normativo que son regularmente de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas*”¹⁰⁷ que en conjunto con otros instrumentos jurídicos como los acuerdos o iniciativas de ley ayudan al titular del Ejecutivo a llevar a cabo sus atribuciones.

En este ámbito una de las principales críticas de la sociedad civil es que actualmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria permite el uso discrecional de los ahorros generados por las medidas de austeridad gubernamentales planteadas en la reciente publicada Ley Federal de Austeridad Republicana.

“Los ahorros generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse, en los términos de las disposiciones generales aplicables a los programas del ejecutor del gasto que los genere. Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, dichos ahorros se destinarán a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o al destino que por Decreto determine el Titular” Artículo 61: LFPRH

Dichos ahorros representaron en 2019 un total de 5,941 millones de pesos, sumando tanto el monto generado por Administración Pública centralizada como de los demás poderes y órganos autónomos del Estado¹⁰⁸, una cifra para nada menor ya que es superior al presupuesto anual aprobado para la Secretaría de Gobernación y Turismo para el año 2020.

Esta medida abrió nuevamente brecha a prácticas discrecionales, que durante años se han intentado cerrar desde la sociedad civil, el presidente elegirá el destino de esos recursos de acuerdo con las prioridades de su agenda de gobierno, inclusive para a fines distintos al plan nacional de desarrollo y sin pasar por el Congreso, debilitando su papel como contrapeso en cuanto al uso de recursos públicos. Los riesgos de una redacción ambigua en la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

¹⁰⁷Congreso de la Unión, “Sistema de Información Legislativa del Congreso de la Unión: definición de decreto”, glosario, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=66>

¹⁰⁸ Zenyazen Flores, “Austeridad en gasto público de la 4T dejó ahorros por 5,942 mdp en 2019”, *El Financiero*, 18 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3zsZ5wU>

Hacendaria, como en el citado artículo 61, son la insuficiente planeación sobre el destino de los recursos, la nula discusión pública que pueden orillar a una mala ejecución, gasto poco eficiente u opaco, prácticas de corrupción, etc.

Otros ejemplos de la libre disposición de los recursos por parte del Ejecutivo es el decreto de extinción de todos los fideicomisos públicos sin estructura anunciado en abril del 2020 con el propósito de hacer cumplir la política de austeridad, en el cual se ordena reintegrar los recursos presupuestados a la tesorería de la federación, medida que ha generado críticas al no considerar las repercusiones financieras o sociales, al no estar basada en criterios o estudios previos, no brindar un listado de los fideicomisos a eliminar y dar certeza del destino de los recursos; inclusive se han firmado decretos que reflejan riesgos de otra naturaleza, como vulnerar derechos laborales reduciendo sueldos y prestaciones de empleados gubernamentales para redirigir esos recursos recurso a un destino es igualmente incierto.¹⁰⁹

Ante la incertidumbre generada por la espontaneidad e implicaciones de este tipo de decretos, es necesario reforzar esquemas de transparencia y rendición de cuentas que garanticen el ejercicio correcto de esos recursos, que se procure decidir su destino con base en acuerdo con las demás fuerzas políticas que sirva como filtro para este no sea desperdiciado o dirigido a un área no prioritaria o innecesaria.

Dentro del Poder Legislativo

Respecto al ámbito Legislativo, a través de los años se han observado hábitos que resultan nocivos para las finanzas públicas entre los que se pueden mencionar:

- Legislación *Fast track*:

El termino *Fast track* o transito rápido hace referencia a la aprobación acelerada de reformas en el Congreso en un periodo ordinario, acto que no favorece la correcta valoración, medición y evaluación de las implicaciones económicas, jurídicas o de regulación, que los distintos temas dejarán al país.¹¹⁰ Relacionado al ámbito fiscal, el Colectivo Peso conformado por diversas

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación: “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, México, 23 de abril de 2020.

<https://bit.ly/3g2pAkY>

¹¹⁰ María del Carmen Nava, “Fast track legislativo en el siglo xx”, nota de animal político, 18 de diciembre de 2013.

<https://bit.ly/2XN1Pbx>

organizaciones de la sociedad civil especializadas en el análisis del presupuesto, ha detectado que por años los legisladores en ambas cámaras han aprobado sistemáticamente el paquete económico anual¹¹¹ sin discutir y revisar adecuadamente el contenido en las comisiones y el pleno, ello derivado de que la distribución de poder dentro las cámaras ha tendido históricamente a concentrarse en un solo partido político o en grupo a través de coaliciones apoyadas por el gobierno federal en turno que les permiten anteponer la agenda e intereses políticos dentro de la planeación y discusión del presupuesto.

Evidencia de los cambios mínimos presentados por los legisladores en las iniciativas aprobadas en la cámara de diputados en el periodo 1917-2000 (incluyendo leyes y decretos) es que solo cerca de un tercio del total (27%) tuvieron algún tipo de propuesta de modificación en las comisiones o el pleno¹¹², habito que permanece hasta nuestro día a pesar de la transición democrática del año 2000 y 2018.

A pesar de que el *fast track* Legislativo no solo es aplicado a la aprobación de leyes, decretos y reformas en el ámbito fiscal, en este ámbito tiene un impacto directo en el ciclo presupuestario en la etapa de discusión y aprobación, distorsionando todas las demás etapas del ciclo, con consecuencias trasversales en todos los niveles de gobierno y los sectores de la economía, al no promover la correcta distribución de los recursos, por ejemplo, inequidad en las asignaciones a estados y municipios, grupos poblacionales ignorados en el presupuesto, proyectos de inversión pública poco provechosos, etc.

- Omisión al seguimiento del presupuesto

Una vez aprobado el presupuesto, el Congreso es el encargado de dar seguimiento de su correcta distribución y aplicación a través del ciclo presupuestario, sin embargo ha sido duramente criticado al no ejercer a cabalidad su función de vigilante y contrapeso en materia fiscal, tal como lo establece la ley y permitir que el gobierno continúe con el acelerado ritmo de endeudamiento, y con el uso discrecional de los recursos en ciertas partidas del gasto. De acuerdo con el Colectivo Peso un factor que contribuye a la omisión legislativa en el seguimiento al presupuesto ha sido la falta de

¹¹¹ Colectivo por un Presupuesto Sostenible, “Propuesta para la creación de un CF”. (ver cap.1 nota al pie n. 60)

¹¹² María del Carmen Nava, “Fast track legislativo en el siglo XX” (ver cap. nota al pie n. 110)

asistencia técnica, aunado a la falta de un sistema de alertas, información y de análisis prospectivo de escenarios de riesgo fiscal que ayuden a la toma de decisiones oportunas.

Una vez presentadas las prácticas de discrecionalidad fiscal más comunes dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo Federal, podemos mencionar que a pesar del esfuerzo público por identificar los ramos, partidas y programas donde se han detectado irregularidades y de la legislación en favor de su ordenación, persisten hoy en día espacios abiertos para el ejercicio de prácticas discrecionales cuestionables e incluso se abren nuevos espacios en cada administración.

Por estas razones, la implementación de un Consejo Fiscal Independiente puede favorecer al fortalecimiento de los contrapesos democráticos y una mayor responsabilidad en la toma de decisiones a través de las acciones siguientes.

- Dotar al Poder Legislativo de más y mejores insumos informativos, para la toma de decisiones; costeo de proyectos de política pública, de iniciativas legislativas, investigaciones, etc., contando con libertad editorial y pudiendo difundir sus trabajos por los medios que su órgano de gobierno considere.

- Operando un sistema de alertas basado en indicadores que nos muestre el grado de cumplimiento de las metas fiscales, de la adecuación de pronósticos, del ritmo de crecimiento de la deuda.

- Con la emisión de opiniones y recomendaciones no vinculantes sobre las finanzas públicas y su marco legal bajo el criterio de “cumplir o explicar” permitiendo que el Poder Ejecutivo y Legislativo argumente sus acciones y diferencias respecto a lo propuesto por el consejo, con la posibilidad de exhortar a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda y Crédito Público para llamar a comparecer a funcionarios ante el Congreso.

- Informando a la sociedad civil de manera imparcial sobre el desempeño de las finanzas públicas, y las implicaciones fiscales de las decisiones del poder Ejecutivo y el Congreso a través de boletines, infografías, podcast, foros de discusión, programas televisivos, micrositiros web, capsulas informativas, etc., que podrán ser difundidas a criterio de su órgano de gobierno a través de medios masivos, como radio, televisión o redes sociales, a fin de incentivar la participación informada y proactiva de la sociedad, logrando aumentar el costo político de tomar decisiones irresponsables.

Sobre este punto, es importante destacar la importancia estratégica para un Consejo Fiscal de contar con acceso a medios de comunicación, dado que operan principalmente a través de la persuasión y

disuasión, siendo una voz libre, fuerte y respetada en el debate público, usando dichos medios para difundir sus hallazgos y recomendaciones o alertar al público sobre políticas indeseables o escenarios adversos, siendo el impacto mediático su principal canal de influencia para incentivar la responsabilidad fiscal. Por ello la OCDE recomienda que dentro de su legislación se contemple un apartado que mencione la plena libertad editorial y de elegir los medios a través de los cuales difundirá sus productos, bajo el principio de máxima publicidad para afianzar la influencia del organismo.

El no contar con esta garantía en la legislación, debilitaría el diseño de un Consejo Fiscal al abrir pauta a campañas de desprestigio y censura por parte de actores políticos u otros grupos sociales que vean afectados sus intereses, generando la pérdida de credibilidad e impacto en sus funciones, por ello este escenario es considerando de riesgo terminal, dado que puede volver a un consejo fiscal inefectivo e irrelevante.

Aunado a la protección de la libertad editorial y de difusión, es necesario diversificar y adaptarse a los nuevos medios digitales como las redes sociales para usarlas como plataformas de comunicación con los usuarios de información y la ciudadanía con productos como: podcast, videos, lives en redes sociales, etc., que permiten ser mayor interacción y mejores métricas de impacto, más allá de centrarse solo en una política de difusión basada en medios tradicionales (radio, tv, impresos) para abarcar más audiencia y reducir riesgos de censura o veto de medios, estrategia que puede complementarse elaborando un plan de contingencia que dicte las acciones a realizar por parte del Consejo Fiscal ante un ataque o intento de censura, a fin de reducir el tiempo de respuesta, anticiparse a riesgos, reducción de daños y mayor seguridad al contar con un plan previamente elaborado.

-Un consejo fiscal puede fomentar el debate público sobre Finanzas Públicas en México, mediante la organización de foros de discusión, debates públicos, conferencias de prensa, capsulas informativas, generando información para la toma de decisiones, colaborando con organismos de la sociedad civil y la academia para nutrir el debate y construir alianzas para fortalecer el rol del consejo como contrapeso técnico, etc. Al respecto, la OCDE ha identificado características que incentivan la participación social y un sentido de pertenencia en su operación son contar una cabeza de organismo con perfil ciudadano y respetado, lejano del ambiente político y que su creación no

sea una imposición externa o una medida unilateral, si no consenso entre las fuerzas políticas, la sociedad civil y el gobierno

Los Institutos de Investigación Hacendaria en México.

Uno de los principales argumentos en contra de la propuesta de crear un Consejo Fiscal en México ha sido que ya existen centros de investigación fiscal dentro de la estructura del Estado, específicamente en el Poder Legislativo, refiriéndose al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, por esa razón este breve apartado está dedicado a presentar brevemente los objetivos, estructura, funciones, fortalezas y áreas de oportunidad de estos organismos a fin de conocer su estado actual y el sentido en que un Consejo Fiscal podría afectar o complementar su operación.

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

El IBD es un órgano especializado en investigación legislativa dependiente del Senado de la República, cuyo propósito principal es contribuir a la deliberación y toma de decisiones que competen a los legisladores, basando sus funciones y actividades en los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia; Respecto a sus antecedentes, estos se remontan a hace más de 20 años con la creación de Instituto de Investigación Legislativas (IILSEN) en 1995 como un órgano encargado de generar estudios, investigaciones o asesorías a las comisiones del Senado y a los miembros del Congreso, en 2007 dicho instituto paso a denominarse Instituto de Investigación Legislativas “Belisario Domínguez” a través de una reforma al Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado.¹¹³

Marco legal

El marco legal del IBD está basado fundamentalmente en 4 documentos rectores:

- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 144: *“Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor realización de los trabajos”*

¹¹³ Instituto Belisario Domínguez, “Acerca del IBD” sitio web institucional. <https://bit.ly/2SKZBqh>

- El reglamento del Senado de la República en el artículo 300: *“El Instituto Belisario Domínguez tiene a su cargo tareas de investigación jurídica y legislativa”*
- El Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos (ESPAT) del Senado, artículos 5 y 8 mencionan lo siguiente: *“Para la adecuada planeación y prestación de los servicios de orden parlamentario, administrativo y técnico ... el senado cuenta con las dependencias y unidades siguientes: VIII. Instituto Belisario Domínguez” ... que “está directamente adscrito a la mesa directiva del Senado”*

EL ESPAT artículos 40 al 53 indica la estructura y funciones del IBD, resumido de la siguiente forma: El IBD está dirigido por un Comité Directivo conformado por un senador presidente elegido por el pleno y tres senadores secretarios nombrados por la mesa directiva del senado a propuesta de los grupos parlamentarios con mayor número de integrantes; con las siguientes funciones.

El presidente del comité es el encargado de representar al Instituto, celebrar convenios, nombrar y remover al secretario técnico y a los miembros de las unidades de apoyo a la presidencia, convocar y presidir las reuniones.

El Comité Directivo es el responsable de establecer las directrices generales de trabajo, observar el cumplimiento de los principios rectores, aprobar el programa anual de trabajo, nombrar al coordinador ejecutivo de investigación, aprobar el anteproyecto anual del presupuesto, supervisar el ejercicio del presupuesto autorizado, supervisar trimestralmente las evaluaciones de desempeño de las unidades del instituto, aprobar el reglamento de contratación de personal, designar a los integrantes del consejo consultivo y del personal de investigación, remitir a la mesa directiva el informe anual de actividades; tomando casa una de sus decisiones por consenso, en sesiones ordinarias trimestrales.

En la estructura organiza del IBD también opera la Junta Ejecutiva integrada por el coordinador de investigación, y los titulares de las 4 direcciones generales del instituto: investigación estratégica, análisis Legislativo, finanzas, y de difusión y publicaciones, además de un Consejo Consultivo honorario conformado por 10 profesionistas o académicos con alto prestigio, convocados cada seis meses por el senador presidente, con las siguientes funciones:

La Junta Ejecutiva es el grupo encargado de supervisar el desempeño de las unidades del instituto, sugerir investigaciones y acciones de mejora, elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto

anual, analizar el programa anual de trabajo, acordar la política editorial y de difusión del instituto, elaborar el reglamento de contratación del personal y de recibir las solicitudes de las comisiones y órganos del senado o senadores y acordar su atención.

El Consejo Consultivo es responsable de opinar sobre el plan anual de trabajo, los informes presentados por el instituto, contribuir al fortalecimiento de criterios metodológicos de investigaciones, sugerir nuevos temas de análisis, realizar foros de discusión, proponer planes de actualización de capacitación, formación o actualización de los investigadores y de nuevas actividades a desarrollar por el instituto. Esta conformado por diez consejeros honorarios, quienes serán profesionistas o académicos de reconocido prestigio o con experiencia en actividades de investigación.

Para la difusión de los trabajos del instituto se ha conformado un comité editorial conformado por un académico y un investigador por cada una de las direcciones generales, el coordinador ejecutivo de investigación con el rol de presidente del comité y el secretario técnico de la presidencia con el rol de director general de difusión y publicaciones del IBD.

El Comité Editorial es el responsable de aprobar el plan editorial del instituto, revisar y opinar sobre las propuestas de publicación y velar por el cumplimiento de los lineamientos editoriales del instituto, sancionar en caso de su incumplimiento, designar a los evaluadores y asesores del proceso de dictaminación.

Respecto al análisis de las finanzas públicas dentro del instituto, la Dirección General de Finanzas es la encargada de la realización de estudios y análisis de factibilidad hacendaria , financiera, programática y de presupuestación, brindando el apoyo legislativo a través de cuatro áreas:

- Análisis de factibilidad hacendaria de decisiones legislativas: encargada del costeo y búsqueda de fuentes de financiamiento para proyectos de ley.
- Análisis prospectivo de decisiones legislativas: es responsable de elaborar previsiones de ingreso y gasto público, además de definir y analizar escenarios estrategias y alternativas para la planeación e implantación de decisiones legislativas.
- Análisis de las finanzas públicas federales: se ocupa de aportar elementos cuantitativos sobre el estado de la hacienda pública federal, analizar la composición de los ingresos, gasto, inversión, deuda, además de elaborar diagnósticos, balances e informes sobre las finanzas públicas federales que atiendan oportunamente los trabajos de la agenda legislativa.

- Análisis de finanzas públicas estatales y municipales: encargada de estudiar e investigar el entorno de las finanzas públicas en estados y municipios del país en apoyo a los proyectos legislativos.

Presupuesto:

Los recursos para la operación del IBD son subministrados por el programa institucional de servicios de apoyo técnico a través de la tesorería del Senado en base al anteproyecto aprobado por el comité directivo y la revisión de la comisión de administración que presenta el presupuesto de egreso anual de la cámara a la junta directiva para su aprobación en pleno y posterior remisión al titular del Ejecutivo para su inclusión al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuadro 4: Presupuesto del Instituto Belisario Domínguez 2015- 2019.

| Presupuesto IBD | | | |
|-----------------|------------|------------|----------|
| Año | Programado | Ejercido | Personal |
| 2015 | 14,010,000 | N/D | 83 |
| 2016 | 14,708,000 | 12,053,066 | 75 |
| 2017 | 14,700,000 | 11,338,636 | N/D |
| 2018 | 16,788,297 | 5,978,357 | N/D |
| 2019 | 14,700,000 | N/D | N/D |

Elaboración propia con datos de los informes programa operativo anual ¹¹⁴

Rendición de cuentas y transparencia.

El IBD rinde cuentas al órgano rector del Senado, la mesa directiva, informando por escrito y presentando en pleno el informe anual de actividades de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del ESPAT, que es elaborado en conjunto por cada dirección general e integrado por la Coordinación Ejecutiva de Investigación, los cuales están disponibles del año 2013 al 2017 en el apartado de transparencia del sitio web del instituto.

Aunado los informes de trabajo el IBD presenta las actas y acuerdos de las reuniones del comité directivo, y el listado de los convenios de colaboración vigentes, con organizaciones e instituciones que por la naturaleza de sus actividades, generen información, datos, e investigación relacionada con el objeto de estudio del Instituto.

¹¹⁴ Senado de la República, “Programa Operativo Anual: Informe de resultados 2018”, Dirección General de Presupuesto, 2018. <https://bit.ly/3wO4yNR>

Fortalezas y áreas de oportunidad

Derivado de la revisión de la estructura, funciones y mecanismos de acción identificados en su marco legal, a continuación se presenta un recuadro que presenta las fortalezas y áreas susceptibles de mejora del IBD a fin de aportar información relevante al debate sobre la creación de un consejo fiscal en México.

Cuadro 5: fortalezas y áreas de oportunidad del IBD

| Virtudes | Áreas de oportunidad |
|--|--|
| <p>Las funciones y actividades se sujetan a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia</p> <p>Cuenta con un consejo consultivo de expertos académicos y profesionistas que opina sobre aspectos sustantivos del instituto.</p> <p>Las decisiones dentro de los comités , consejos, coordinaciones y áreas del instituto se toman por consenso.</p> <p>Existen mecanismos de formación y actualización de investigadores,</p> <p>El instituto colabora con centros de investigación, Congresos locales, legislaturas internacionales, universidades, dependencias de gobierno y organismos del sector privado,</p> <p>La visión del instituto es de <i>think tank</i> con prestigio global, que consolide un Poder Legislativo informado y asequible.</p> <p>Los miembros del comité directivos son nombrados con pluralidad entre las fuerzas políticas del senado.</p> | <p>El instituto carece de autonomía técnica, operativa y presupuestal en la legislación.</p> <p>El instituto no cuenta con una legislación propia, sino que es considerado solo los reglamentos y estatutos del senado.</p> <p>Existe un subejercicio sistemático en el presupuesto del instituto.</p> <p>Los informes de la transparencia no están actualizados en el portal digital.</p> <p>El director general de publicación del instituto y el presidente del comité editorial son personas designadas directamente por el comite directivo</p> <p>Las contrataciones de investigadores dependen directamente del comité directivo</p> <p>No se prevé la participación de organizaciones de la sociedad civil dentro del consejo consultivo</p> <p>Existen inconsistencias en los niveles designados del personal contratado de acuerdo con los lineamientos de contratación del personal de investigación del instituto.</p> |

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Belisario Domínguez

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

El CEFP es un órgano legislativo adscrito a la secretaria de servicios parlamentarios de la H. Cámara de Diputados que está enfocado en la investigación y análisis sobre las finanzas públicas; su objetivo es brindar de forma objetiva, apartidista, imparcial y oportunamente los servicios de apoyo técnico y de información que sea requerida por legisladores, comisiones, comités u órganos de gobierno para el cumplimiento de sus atribuciones. Respecto a sus antecedentes, estos datan del año 1998 con el acuerdo para creación de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas que fue promovido por la comisión de régimen interno y concertación, hoy llamada Junta de Coordinación Política, a la publicación de la ley orgánica del Congreso general en septiembre de 1999 donde se cambió la denominación de unidad a Centro de Estudios; y a la publicación del nuevo estatuto de organización legislativa que fue entró en operación en el año 2000 donde se plantea su actual estructura, funciones y objetivos.¹¹⁵

Marco legal

- La Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 144: “Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor realización de los trabajos”

- El Estatuto de la Organización Técnica, Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados establece las disposiciones de operación de los centros de investigación del Congreso

Artículo 36: “Se deberá guardar reserva sobre la información y resultados de las actividades del centro y solo podrán darla a conocer por autorización superior expresa. El secretario de servicios parlamentarios, por acuerdo del secretario general establecerán las formas de difusión y las directrices sobre las autoridades del centro.”

Artículo 37: “los análisis, informes o proyecciones y en general toda la información que generen los centros no podrá contener recomendaciones sobre políticas públicas”

Artículo 38: “la estructura básica de cada centro de estudios será conformado por un director general, cuatro directores de proyecto y el número de investigadores que la disponibilidad presupuestal permita, el desarrollo de la estructura funcional y orgánica se hará mediante el manual de organización que en su caso apruebe la secretaria general.”

¹¹⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “¿Quiénes Somos?”, Sitio web institucional, consultado en octubre de 2020, https://www.cefp.gob.mx/new/quienes_somos.php

Artículo 41: “los titulares de los centros serán nombrados por el consejo directivo del servicio de carrera con el voto de 2/3 partes...los analistas e investigadores serán nombrados por mayoría, Una vez nombrados durarán en su cargo indefinidamente en tanto no incurran en causa de remoción”

Artículo 42: Las funciones y tareas del CEFP son: análisis de informes institucionales que envía el Ejecutivo al Congreso, análisis del impacto presupuestario de las iniciativas que modifiquen, adicionen o deroguen leyes federales o la constitución, realización de estudios y proyectos legislativos, atención a solicitudes de información y asesorías en materias de finanzas públicas; divulgación de información y estadísticas, vinculación con organismos nacionales e internacionales, además de la organización del premio nacional de finanzas públicas.

- Acuerdo para la Creación del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

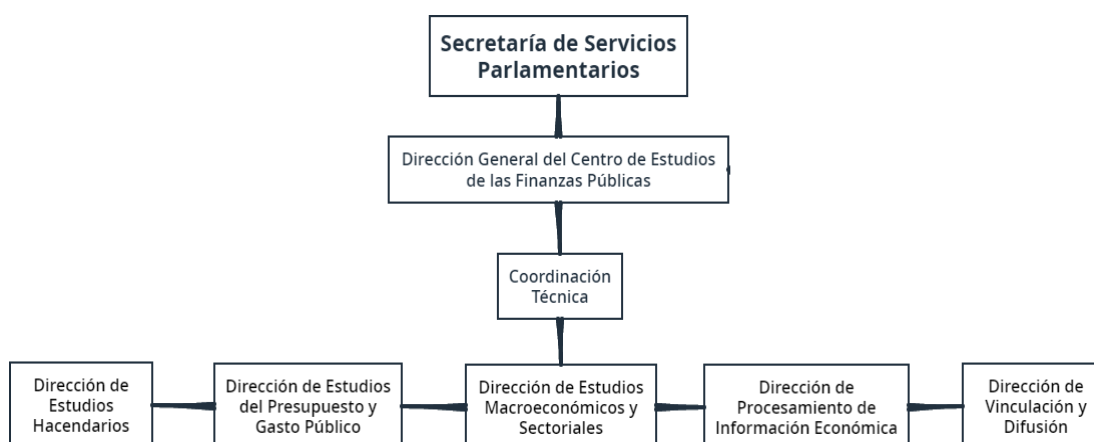
El órgano que formula las directrices y pautas que orientan la dirección del Centro de Estudios es el comité del CEFP conformado actualmente por 16 diputados federales , de la mano con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que está conformada por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política

El comité del CEFP tiene las con las siguientes atribuciones: Vigilar el cumplimiento de las funciones encomendadas; aprobar las bases de concursos de oposición; gestionar ante la junta de coordinación política el presupuesto anual, establecer los criterios para que el órgano administrativo competente elabore el manual de organización de los centros de estudio, auxiliar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en la definición de los temas prioritarios del programa anual del trabajo del centro y someter a su consideración los lineamientos y acuerdos para regir el trabajo científico y técnico de cada centro.

- El manual de Organización de la Cámara de Diputados.

Es el instrumento administrativo de consulta, que permita conocer la estructura orgánica y los objetivos y funciones asignados a cada una de las Unidades Administrativas que conforman el CEFP, en él se determina que este organismo depende directamente de la Secretaria de Servicios Parlamentarios que es el área encargada de asistir a la mesa directiva, con la función explícita de dirigir las actividades de los centros de estudios, con base en los acuerdos del Secretario General. De acuerdo con este manual, el CEFP cuenta con cuatro direcciones generales, una coordinación técnica y una dirección general para atender las tareas encomendadas en el artículo 42 del ESPAT, organizadas de la siguiente forma:

Diagrama 1: Estructura Orgánica del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Fuente: elaboración propia con información del CEFP

Tareas y Presupuesto

De acuerdo con el estudio de la OCDE “Evolución del proceso legislativo de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes” de Lisa Von Trapp,¹¹⁶ el CEFP operó en 2016 con un presupuesto de 51.2 millones de pesos y un personal a tiempo completo de 60 personas, cifras que se reporta han permanecido estables durante los últimos 10 años a excepción del periodo 2008 y 2009 donde se le recortó el presupuesto 12%; en contraste a esta situación, la carga de trabajo del Centro de Estudios incremento en 46 % durante 2016 respecto al año 2013, de acuerdo con el número de análisis completados por el CEFP

Cuadro 6: Número de análisis completados por el CEFP 2013- 2016

| Análisis Clave CEFP | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------|------|------|------|------|
| Costeo de Iniciativas | 385 | 184 | 184 | 666 |
| Estudios sobre finanzas públicas | 211 | 103 | 98 | 341 |
| Notas Informativas | 146 | 123 | 80 | 82 |
| Total | 742 | 410 | 362 | 1089 |

Fuente: Lisa Von Trapp con información del cuestionario OCDE

Aunado a esta situación, en 2018 el entonces presidente de la Cámara de Diputados propuso una iniciativa¹¹⁷ que pretendía unificar los 5 centros de estudio del Congreso a fin de centralizar sus funciones y generar

¹¹⁶ Lisa von Trapp, “Evolución del proceso legislativo de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes”, (México, OCDE, 2018), pág. 252. <https://bit.ly/2SRb6fQ>

¹¹⁷ Porfirio Muñoz Ledo, “Iniciativa de ley que expide la ley del Congreso general de México”, Sistema de Información Legislativo, 2018. <https://bit.ly/3g7UFng>

ahorro en concordancia con la política austeridad federal, con lo cual se puede visualizar la vulnerabilidad presupuestal del CEFP.

Rendición de cuentas

De acuerdo Estatuto de la Organización Técnica, Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados en su artículo 38, menciona que el CEFP informará a la secretaria general y en su caso a la secretaria de servicios parlamentarios de las actividades y productos elaborados por el centro; por su parte, el manual general de organización, indica que la dirección del CEFP rinde cuentas al comité del centro de estudios enviándole informes de avances trimestrales y anuales de los avances y resultados registrados de las actividades planteadas del plan anual de trabajo.

Fortalezas y áreas de oportunidad

Derivado de la revisión de la estructura, funciones y mecanismos de acción identificados en su marco legal, a continuación se presenta un recuadro que presenta las fortalezas y áreas susceptibles de mejora del CEFP

Cuadro 7: fortalezas y áreas de oportunidad del CEFP

| Virtudes | Áreas de oportunidad |
|---|---|
| <p>El centro no presenta recomendaciones de Política Pública de ningún tipo para preservar la imparcialidad.</p> <p>Es un centro de estudios productivo respecto al número de productos que genera.</p> <p>El archivo histórico de los trabajos del centro está disponible desde 2003.</p> <p>El centro público colabora con organizaciones de los sectores social, privado, Congresos locales.</p> <p>El proceso de ingreso de investigadores del centro es a través convocatoria pública del Servicio de Carrera de la Cámara, con perspectiva de género.</p> <p>Ha trabajado en mejorar la vinculación con organismos e internacionales enfocados en economía pública</p> <p>Favorece la actualización y capacitación constante de sus investigadores.</p> | <p>El instituto carece de autonomía técnica, operativa y presupuestal en la legislación.</p> <p>Desde el año 2000 no se han actualizado la normatividad del instituto.</p> <p>El presupuesto de CEFP ha permanecido constante desde hace 10 años y las publicaciones y análisis de impacto legislativo se ha duplicado.</p> <p>El centro no cuenta con la autoridad para difundir sus productos e investigaciones sin previa autorización superior expresa de su órgano de gobierno.</p> <p>El órgano de gobierno del centro está conformado en su totalidad por Diputados.</p> <p>El director del centro es nombrado por un consejo directivo del servicio profesional de carrera conformado por los secretarios de servicios parlamentarios, administrativos y la dirección de asuntos jurídicos.</p> |

| | |
|--|--|
| Su visión es convertirse en una instancia de análisis y consulta permanente en materia de finanzas públicas y economía, de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en sus tres órdenes de gobierno. | Los informes de actividades y presupuestales no están disponibles en su sitio web. El centro no cuenta con una legislación propia |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia con información del CEFP

Una vez identificadas las fortalezas y áreas de oportunidad de los centros de investigación en finanzas públicas adscritos al Poder Legislativo a través de la revisión de su marco teórico podemos decir que actualmente estos no cuentan con las características para operar como un Consejo Fiscal a pesar de realizar algunas de las funciones que usualmente se atribuyen a estos organismos como la valoración de impacto presupuestario de iniciativas de ley y de ser consideradas en los registros internacionales de Consejo Fiscales del FMI y la OCDE como es el caso del CEFP, dado que ambos centros de investigación carecen de autonomía técnica, operativa y presupuestal para decidir sobre su estructura, trabajos, metodologías, personal, mecanismos de divulgación, etc., al depender directamente de los órganos de gobierno del Congreso, y de comités directivos conformadas únicamente por legisladores.

Su estructura y características actuales los ha vuelto vulnerables a recortes presupuestales y a reducciones de personal que han afectado su operación, además de dar pie a controversias mediáticas por la intromisión de intereses políticos en sus actividades y productos¹¹⁸, que perjudican su credibilidad y el impacto de sus trabajos, por ello, es necesario transformar su modelo actual para habilitar contrapesos técnicos que permitan el desarrollo de nuevas capacidades y herramientas para fortalecer la salud de las finanzas públicas y redirigir los esfuerzos hacia modelos institucionales alternativos que puedan responder a las necesidades y problemas fiscales del país, como lo sería el Consejo Fiscal Independiente.

En ese sentido, una consideración importante respecto a la implementación de un Consejo de esta naturaleza en México es que como en cualquier organismo público de reciente creación, su operación no es automática, tiene un periodo de consolidación que puede durar varios años, el cual varía de acuerdo con factores, presupuestales, políticos y organizacionales de cada país, ejemplo de ello es el testimonio de José Luis Escrivá Belmonte, ex presidente de la Autoridad

¹¹⁸ Animal Político. “Senado censura un estudio del Instituto Belisario Domínguez sobre pobreza y corrupción en Edomex”, nota, 31 de mayo de 2017. <https://bit.ly/2XEElVt>

Independiente de Responsabilidad Fiscal de la Unión Europea y el instituto fiscal de España (AIReF) que mencionó en una entrevista a *True Economic Talks* lo siguiente:

*“crear un Consejo Fiscal es un proceso lento que puede llevar entre cuatro o cinco años. Indicó que en España llevan cuatro años adaptando dicho consejo, pero ha sido una experiencia difícil, dado que se puede encontrar renuencia por parte de las autoridades hacendarias.”*¹¹⁹

Dentro del periodo de consolidación del Consejo Fiscal, se elaboran los lineamientos de trabajo, manuales, rutinas, adecuaciones a la estructura organizacional, la contratación y capacitación del personal de base, se presenta el nuevo organismo ante el público, se promociona, se firman convenios de colaboración con otros organismos, etc., Para agilizar la transición a través de la curva de aprendizaje, es posible mirar a la experiencia internacional de países que ya cuentan con un consejo fiscal en operación para identificar las mejores prácticas y experiencias, que ayudaran a cometer menos errores de diseño y administrativos, lo cual tendrá un impacto favorable en los costos de implementación, por ello, la revisión de estas experiencias será tarea principal del capítulo 3 de esta investigación.

Otro factor relevante en el diseño del Consejo Fiscal es elegir los criterios correctos de la dirección en términos del perfil, el mecanismo de elección y la duración del mandato, al respecto la OCDE recomienda que los líderes de un CFI deben ser seleccionados sobre la base del mérito y la competencia técnica, sin hacer referencia a la afiliación política, favoreciendo la transparencia en todo el proceso, incluyendo en la legislación la duración de los mandatos y los términos de despido justificado. Un mecanismo de protección común entre organismos públicos autónomos e independiente, es la rotación escalonada de las mesas directivas, ajustando la duración y fechas para que sean ajenas a los periodos electorales, en México este mecanismo está considerado en la ley para relevar los altos mandos de INEGI y BANXICO con mandatos de 8 años de duración, sucediéndose cada dos años logrado dar certeza y continuidad a los trabajos de estos organismos; es importante que esta salvaguarda para evitar que los altos funcionarios del consejo sea absorbidos por intereses políticos sea considerada en el debate sobre el diseño del Consejo Fiscal de México.

¹¹⁹Elizabeth Albarrán, “Consejo Fiscal no hace milagros”, *El Economista*, 11 de mayo 2017. <https://bit.ly/3Lw7Du>

2.2 El debate sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México

Cronología del debate

A continuación se presenta una breve cronología sobre el origen y desarrollo del debate sobre propuesta de creación de un CFI en México.¹²⁰

A finales de **2015**, en el contexto de la presentación del informe técnico anual del Fondo Monetario Internacional sobre México, directivos del organismo sugirieron al gobierno mexicano, reforzar los candados legales de estabilidad fiscal¹²¹ para garantizar que se mantenga un nivel de deuda estable y sostenible incluso en periodos transexenales, entre sus propuestas destacaron la necesidad de reevaluar el valor de la regla fiscal vigente en ese periodo para que fuese coherente con el nivel de crecimiento promedio y esperado del país, aunado a la creación de un Consejo Fiscal Independiente que favoreciera el cumplimiento de las modificaciones propuestas al marco legal y a fortalecer la responsabilidad, transparencia y eficacia del manejo fiscal; reconociendo que aunque existe evidencia empírica que respalda los aportes de los CFI, es esencial hacer énfasis en su diseño institucional, ya que sus resultados dependerán en gran parte de sus características.

Sin embargo, entre los años **2016-2017** durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la autoridad hacendaria rechazó en reiteradas ocasiones esta propuesta al considerarla innecesaria argumentando que ya existen instituciones dedicadas al análisis de la política fiscal como la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República o el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) del H. Congreso de la Unión, además de que, en los últimos años México se ha trabajado en contar con un marco jurídico consistente en el tema, por ejemplo, la aprobación de La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006 o las actualizaciones a la Ley Federal de Deuda.

“México no tiene contemplado por el momento un CF como lo recomendó el FMI... Creemos que la política fiscal tiene una serie de auditorías de mercado. El hecho de que los inversionistas

¹²⁰ Par representar numéricamente el debate sobre la implementación de un Consejo Fiscal en México, se elaboró un modelo de teoría de juegos entre conservadores y reformistas. (ver anexo número 2)

¹²¹ Departamento del hemisferio occidental del FMI, “México: temas seleccionados”, (México, Country Report No. 15/314, 2015), pág.59 : <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Mexico-Selected-Issues-43399>
Yolanda Morales, “FMI pide prudencia fiscal a México”, El Economista , 17 de mayo de 2015.
<https://www.economista.com.mx/economia/FMI-pide-a-Mexico-prudencia-fiscal-20151117-0093.html>

confíen en la política fiscal en nuestro país, en la estabilidad macro, en la prudencia como se ha manejado la deuda... Creemos que son justamente los avales que se dan en México” ¹²² (2016)

Vanesa Rubio. Ex Subsecretaria de Hacienda

“Un CFI sería redundante, pocos países tienen el nivel de escrutinio que tiene México, nos revisa el FMI y la OCDE, además de toda la rendición de cuentas que implica la emisión de deuda en Estados Unidos, Europa y Japón” ¹²³

José Antonio Meade, Ex Secretario de Hacienda

A la postura de la autoridad hacendaria se sumó el secretario general de la OCDE

*“Un Consejo Fiscal Independiente para México no sería útil ni necesario. El país cuenta con los controles presupuestales suficientes desde hace años y no tendría impacto en su percepción para los inversionistas internacionales”*¹²⁴

José Ángel Gurría, OCDE

Ante esta respuesta, múltiples organizaciones de la sociedad civil especializadas en finanzas públicas como: México ¿Cómo vamos?, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México Evalúa, El Instituto Mexicano para la Competitividad, entre otros, se pronunciaron a favor crear de un Consejo Fiscal Independiente en México como un organismo proveedor de información y estudios especializados, que permita tomar mejores decisiones hacendarias en el mediano y largo plazo al facultar la investigación y análisis de temas fiscales más allá de paquete económico que se presenta anualmente al Congreso y en contra de los argumentos de la Secretaria de Hacienda, ya que no se tomó en cuenta el importante aumento de deuda pública que ha prevalecido desde la crisis de 2008 o las limitantes que existen dentro de los centros de investigación hacendaria del Congreso, como el hecho de que no cuentan con autonomía presupuestal, de gestión, o un marco normativo propio, factores que los vuelven vulnerables a la dinámica partidista y a recortes presupuestales¹²⁵

“México necesita un Consejo Fiscal porque el gobierno federal se ha endeudado de manera creciente y reiterada en un contexto de bajo crecimiento económico y sin oposición del Congreso-

¹²² Leonor Flores, “ Un consejo Fiscal, fuera de los planes de Hacienda: SHCP a FMI”, El Universal, 17 de octubre de 2016. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/10/17/un-consejo-fiscal-fuera-de-planes-shcp-fmi>

¹²³ Yolanda Morales, “Consejo Fiscal Independiente sería redundante: Meade”, El Economista, 20 de marzo de 2017.

¹²⁴ Leonor Flores, “ OCDE tampoco apoya consejo fiscal del FMI” El Universal, 10 de octubre de 2016. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/10/10/ocde-tampoco-apoya-consejo-fiscal-del-fmi>

¹²⁵ IMCO “Oportuna la recomendación del FMI para la creación de una CF en México”, artículo del día 11 de octubre de 2016 <https://imco.org.mx/oportuna-recomendacion-del-fmi-para-la-creacion-de-un-consejo-fiscal-en-mexico-colectivo-peo/>

, y porque ha incrementado su gasto, a pesar de anunciar públicamente un recorte ante el desplome de los ingresos petroleros.”¹²⁶

Mariana Campos y Esther Ongay de México Evalúa

Desde ese periodo, la propuesta del CFI tomo fuerza al lograr sumar múltiples sectores de la población como cámaras empresariales: la confederación Patronal de la República Mexicana, el Consejo Coordinador Empresarial; instituciones financieras que operan dentro en el país: BBVA, Citibanamex e internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Moodys y el Banco Mundial.

Con dicho apoyo y a partir del trabajo conjunto de la sociedad civil organizada se empezaron a plantear en el debate público las primeras propuestas solidas sobre la forma y el fondo del Consejo Fiscal de México, por ejemplo, la iniciativa de reforma a la ley de responsabilidad hacendaria y la ley orgánica del Congreso promovida por el Colectivo Peso para crear un Órgano Técnico de las Finanzas Públicas fusionando al CEFP y la dirección de finanzas del IBD que fue apoyada por diferentes grupos parlamentarios PAN, PRD, MORENA, MC y PANAL (desechada), el estudio técnico dirigido por COPARMEX donde se plantean consideraciones legales y de buenas prácticas internacionales o la consulta a personalidades del ámbito académico y político liderada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, no obstante, la SHCP no cambio su postura a pesar del impacto mediático de las propuestas y de las solicitudes de reconsideración del FMI.

En **2018** la propuesta retomó de nuevo los reflectores durante las elecciones presidenciales, al ser apoyada por los candidatos Andrés Manuel López Obrador y Ricardo Anaya que la consideraron en su agenda de trabajo; con el triunfo de la Coalición Juntos Haremos Historia el titular designado a la Secretaria de Hacienda, el economista Carlos Manuel Urzúa Macías se comprometió a revisar el tema con su equipo, sin embargo la propuesta fue desecheda nuevamente meses después, no obstante, mencionaron estar dispuestos a fortalecer la gobernanza, capacidad y alcance del Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso para que cumpla con las funciones recomendadas por él FMI.¹²⁷

¹²⁶ Mariana Campos y Esther Ongay “Sí al consejo fiscal”, artículo web del día 15 de octubre de 2016. <https://www.mexicoevalua.org/si-al-consejo-fiscal-2/>

¹²⁷ Yolanda Morales, “Ni Consejo Fiscal ni Reforma Tributaria”, El Economista, 11 de noviembre de 2018. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Ni-Consejo-Fiscal-independiente-ni-reforma-tributaria-20181111-0050.html>

Durante ese año se presentaron otras 3 iniciativas legislativas para crear un Consejo Fiscal en la LXIV legislatura; dos en la cámara baja apoyadas por los grupos parlamentarios del PRI que expuso la “Ley que crea el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública” (retirada) y el PAN con la “Iniciativa de reforma que transforma del CEFP en el Consejo Fiscal de la Federación” (retirada) y una en el Senado para crear el “Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal” (pendiente en comisiones), las cuales están en sintonía con el tipo de diseño institucional propuesto por las organizaciones de la sociedad civil.

En junio de **2019** la propuesta retomó fuerza tras la renuncia del Secretario de Hacienda Carlos Urzua y la designación de Arturo Herrera Gutiérrez al frente de dicha Secretaría, dado el cambio radical en la postura y el discurso de la institución respecto a un posible Consejo Fiscal en México, al respecto, el nuevo titular menciono durante su comparecencia ante el H. Congreso de la Unión con motivo del primer informe de gobierno estar a favor de crear un consejo fiscal asesor con un modelo similar al norteamericano.

“El Congressional Budget Office que es un organismo asesor de ambas cámaras en Estados Unidos.. es reputado como un organismo apartidista súper técnico y que hace las mejores proyecciones. No puedo opinar mucho, pero le haría bien al país si el Congreso mexicano tuviera un órgano como éste, sería el principal contrapeso técnico para nosotros (Hacienda). Sería muy importante”¹²⁸

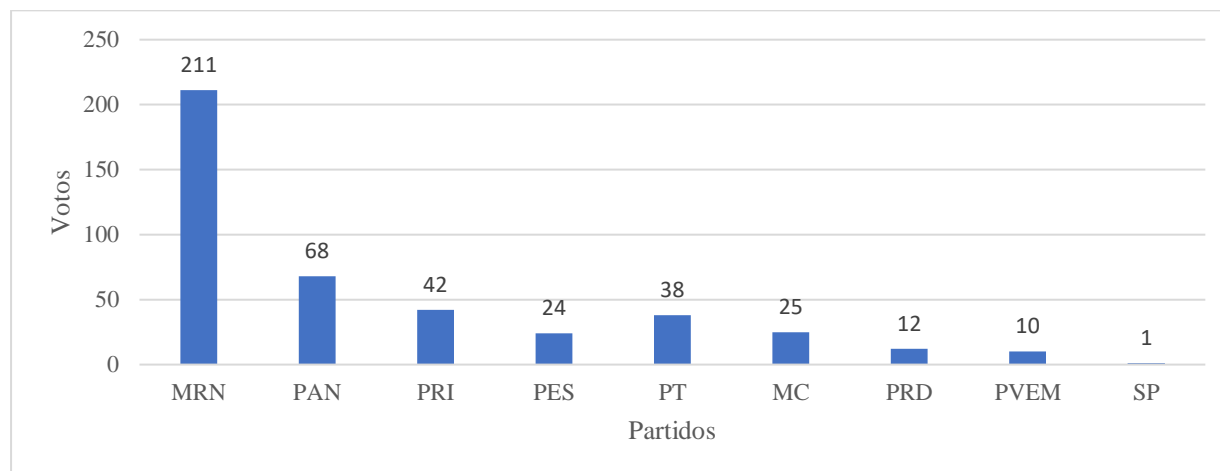
Arturo Herrera Gutiérrez, Secretario de Hacienda.

Otro avance significativo durante ese año fue el apoyo legislativo de los líderes del partido mayoritario Morena a la propuesta; el entonces presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Alfonso Ramírez Cuellar presentó una iniciativa de reforma a la constitución y a leyes secundarias para crear el “Consejo Fiscal del Congreso de la Unión” (pendiente en comisión), por su parte Mario Delgado coordinador de ese Grupo Parlamentario presentó una propuesta para expedir la “Ley del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública” (pendiente en comisión), a las que se adiciona otra “Iniciativa con proyecto de decreto para incluir la figura del Consejo Fiscal en la Ley Orgánica del Congreso” por parte del partido de oposición Movimiento Ciudadano (pendiente en comisión), con lo cual se contaban con al menos 7 proyectos legislativos relacionados con el tema hasta 2019.

¹²⁸ Juan Carlos Cruz Vargas “ *Un Consejo Fiscal le haría un gran bien a México: Arturo Herrera*”, revista Proceso, 26 de septiembre de 2019. <https://www.proceso.com.mx/601175/un-consejo-fiscal-le-haria-un-gran-bien-a-mexico-arturo-herrera>

El miércoles 4 de noviembre de **2020**, se aprobó en la cámara de diputados la creación del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública en el Congreso con 431 votos a favor, que suplirá al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y tendrá la función de un consejo fiscal en México a través de una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfico 11: Votación legislativa a favor del proyecto que crea el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública en el H. Congreso de la Unión



Fuente: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria del día 6 de noviembre de 2020¹²⁹

El propósito de la iniciativa es contar con una instancia que fortalezca la capacidad de control presupuestal del Congreso, la profesionalización de la investigación legislativa, y hacer más eficiente la labora del Congreso; entre los principales cambios respecto al Centro de Estudio de las Finanzas Públicas destaca, que el organismo no dependerá de la secretaria de servicios parlamentarios, se regirá por una ley propia, se guiará por los principios de objetividad, transparencia apartidismo e independencia, y tendrá una visión estratégica de largo plazo.

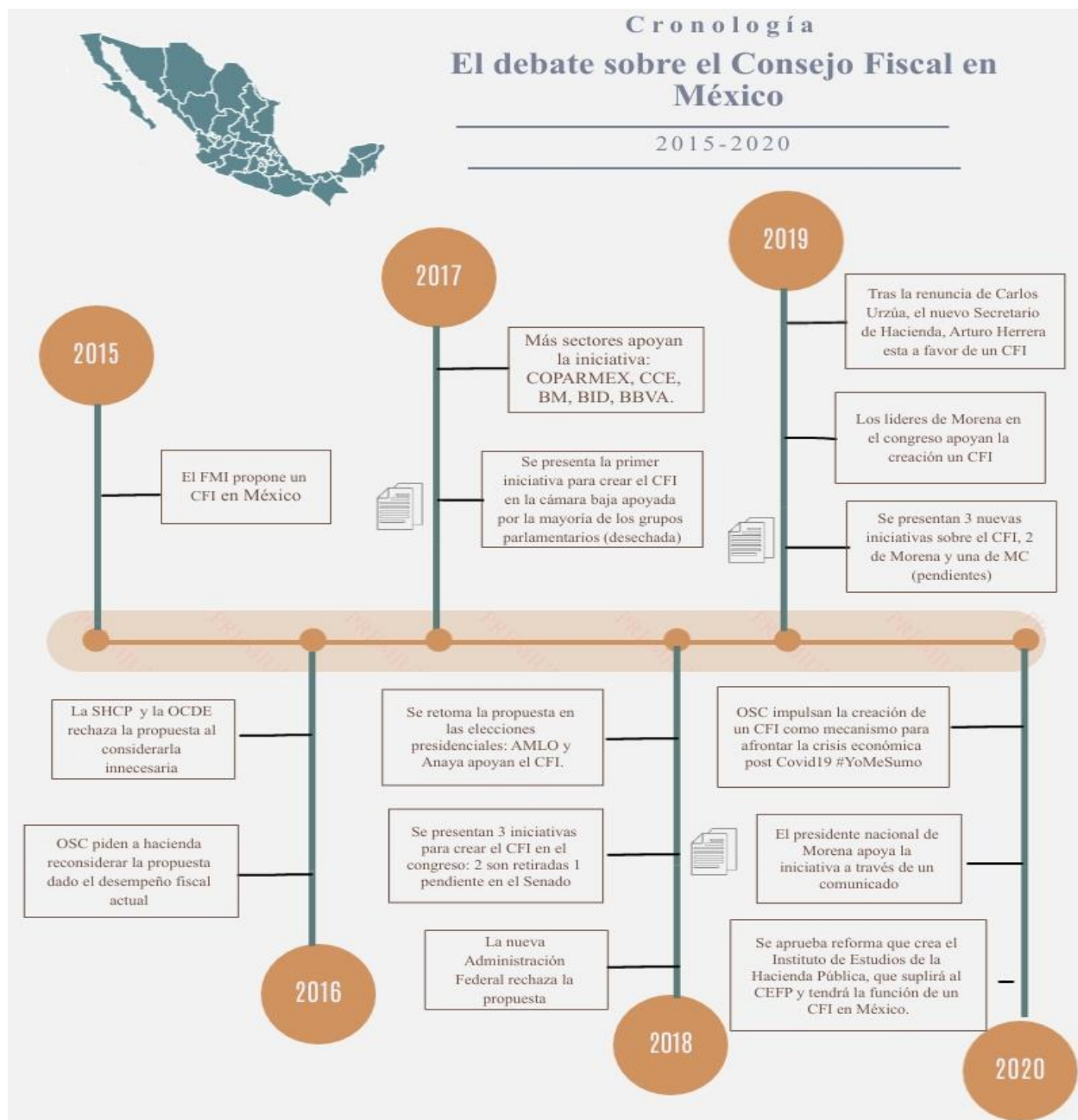
La reforma es un impulso fundamental en la creación de un Consejo Fiscal en México, en la que continua pendiente los detalles claves del diseño institucional que garantizará su independencia y eficiencia, los cuales serán revisado y debatidos al momento de la creación de la Ley del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, de la cual ya existe una iniciativa pendiente en el Congreso.

Por esta razón, dados los cambios en la postura de la SHCP, la consolidación de la propuesta en el Poder Legislativo con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, incluidos los dirigentes del

¹²⁹ Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión. “Gaceta Parlamentaria del día 06 noviembre 2020”, LXIV Legislatura, México. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/64/tabla3or1-57.php3>

partido mayoritario y a la creciente suma de organizaciones nacionales e internacionales que apoyan la iniciativa, la creación de un consejo Fiscal en México se vuelve una posibilidad real que debe aprovecharse para fortalecer los controles democráticos en el ámbito fiscal y para habilitar a los tomadores de decisión para hacer frente a los estragos de la crisis económica post pandemia.

Diagrama 2: El debate sobre el Consejo Fiscal en México 2015-2020

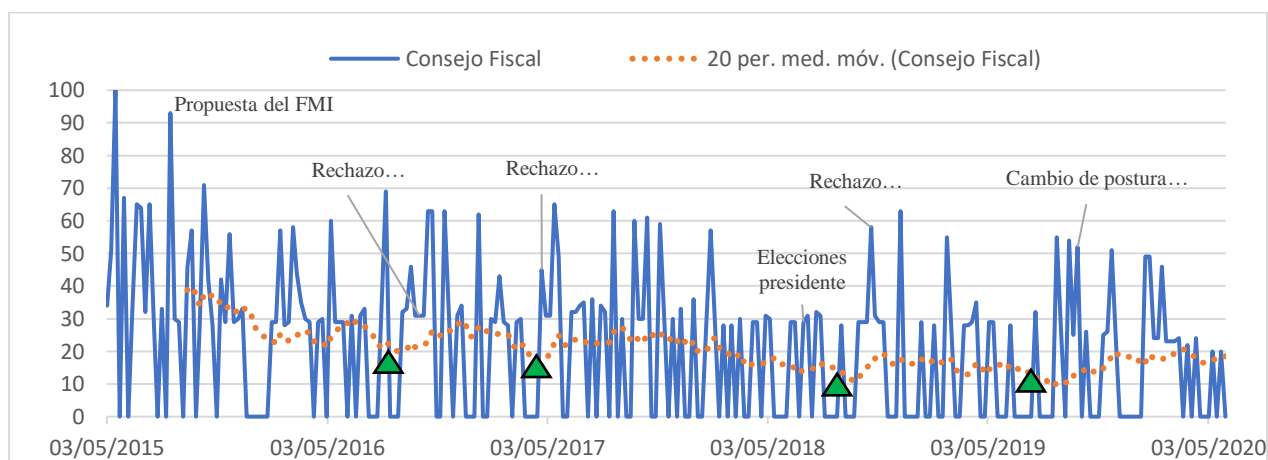


Elaboración propia con base en notas periodísticas de El Economista y El Financiero

Métricas del debate

Como una medida simple y comparable para visualizar la influencia del debate sobre el Consejo Fiscal en la agenda pública nacional, se replicó el trabajo de Debrun (2019)¹³⁰ donde a través de la herramienta Google trends analiza la presencia digital de los CFI de Reino Unido y Países Bajos; para el ejercicio en México se analizaron datos sobre el número de búsquedas del tema Google en los últimos 6 años¹³¹

Gráfico 12: Presencia digital del debate sobre el CFI en México en las búsquedas en Google (mensual, mayo 2015- mayo 2020)



Nota: Los números reflejan el interés de búsqueda en relación con el valor máximo de un gráfico. Un valor de 100 indica la popularidad máxima de un término.

Fuente: Elaboración propia con datos de Google Trends (mayo de 2020).

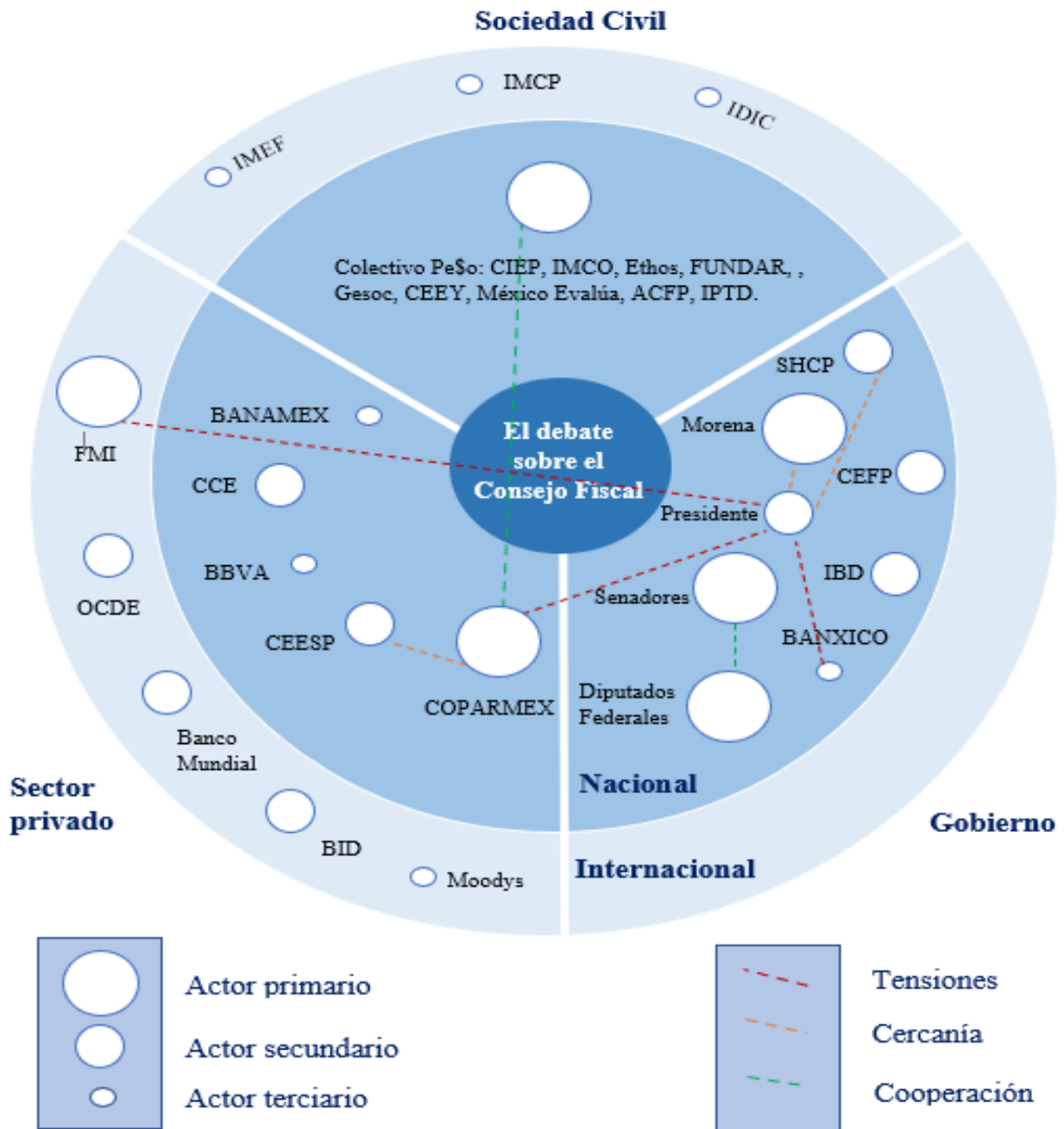
En el gráfico 12 se puede observar que el tema de los Consejos Fiscales en México tuvo su máxima popularidad a mediados de 2015, cuando el FMI sugirió la medida a las autoridades hacendarias; a partir de ese año y hasta mediados de septiembre del 2018 se observa una tendencia decreciente, sin embargo, a partir del cambio de postura de la SHCP con la entrada del nuevo secretario Arturo Herrera al aceptar la necesidad de contar con CFI como un contrapeso necesario para el país, la tendencia se ha invertido para ir aumentando progresivamente, esto podría deberse a que era el

¹³⁰ Xavier Debrun, "Independent Fiscal Institutions in the European Union". (ver. Cap1, nota al pie n. 73)

¹³¹ Para tratar de medir el impacto mediático de los CFIs de Reino Unido (OBR), Países Bajos (CPB) y España (AIREF), el economista Xavier Debrun analizó las tendencias en la web, usando como referencia las búsquedas en Google relacionadas con los nombres y acrónimos de cada CFI de los últimos 5 años (2014-2018), descubriendo que son particularmente populares en momentos críticos del presupuesto y periodos electorales, señalando el gran reto al que se enfrentan estos organismos, mandar una señal mediática fuerte a los tomadores de decisión y la ciudadanía en el momento adecuado, para generar interés y ser más efectivo en promover la responsabilidad fiscal y generar una mayor participación social sobre el tema del presupuesto público.

principal e histórico opositor a la iniciativa, por otro lado, un hecho interesante es que después de cada rechazo de la SHCP a la propuesta durante los años de 2016-2018 aumentaba el interés de las personas en el tema, logrando a su vez sumar cada más sectores a favor, además del constante cabildeo y activismo de las organizaciones de la sociedad civil a través del cual el tema ha logrado permanecer vigente en la agenda pública.

Diagrama 3: Mapa de actores



Fuente: Elaboración propia

2.3 En la búsqueda del modelo ideal del Consejo Fiscal Mexicano

En este apartado se presentan las diversas propuestas de modelo institucional del Consejo Fiscal de México que han sido elaboradas por organizaciones del sector privado, la sociedad civil y en el ámbito parlamentario del año 2017-2020 con el propósito principal de realizar un contraste de dichas iniciativas para identificar las similitudes, diferencias entre las posturas, modelos y enfoques utilizados.

Propuestas de la iniciativa privada

Uno de los actores más activos en el debate sobre la creación de un Consejo Fiscal en nuestro país es el sector empresarial, representado por las principales cámaras industriales y patronales: la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), que han insistido fervientemente en la necesidad de contar con un organismo apartidista y técnico que promueva el manejo responsable de la política fiscal y difunda a la opinión pública, los desafíos y problemas en esta materia.¹³²

Desde 2016 el sector ha organizado y financiado diversos foros de discusión con autoridades federales y legisladores para discutir su modelo y alcances para llevar adelante la iniciativa por ejemplo: “Consejo Fiscal Mexicano: Mitos y Realidades” (2017), “True Economic Talks: afrontando el cambio” (2017), “Conferencia Nacional Para La Recuperación Económica” (2020), además de investigaciones como “Consejo Fiscal Independiente: Estudio Técnico”¹³³ donde han compartido su postura sobre modelo ideal de Consejo Fiscal, basado en las experiencias internacionales y recomendaciones de organismos internacionales, de manera resumida su visión sobre el Consejo Fiscal (para ellos Órgano Técnico de las Finanzas Públicas) está definida de la siguiente manera.

¹³²La Confederación Patronal de la República Mexicana. “Consejo Fiscal que cuente”, nota de prensa, 2018: <https://coparmex.org.mx/consejo-fiscal-que-cuente/>

¹³³La Confederación Patronal de la República Mexicana. “Consejo Fiscal: Estudio Técnico, estudio, 2018: <https://bit.ly/3nTW9qK>

Cuadro 8: Propuestas de diseño de Consejo Fiscal de la iniciativa privada

| |
|--|
| <u>Nombre propuesto:</u> Órgano Técnico de las Finanzas Públicas. |
| <u>Reformas propuestas:</u> Artículo 49 La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículos 18, 41, 42, 106 y 107. |
| <u>Objetivo:</u> Ser un órgano técnico que provea de análisis, asesoramiento, evaluación y monitoreo tanto de la política fiscal como la política presupuestal, y en su caso los impactos económicos que pueda modificarlas con la finalidad de emitir opiniones o recomendaciones sobre la política fiscal. |
| <u>Características:</u> genera análisis positivo y normativo de las finanzas públicas, organismo permanente, adscrito al Congreso de la Unión, órgano con autonomía técnica, funcional y presupuestal, no vinculante, independiente, abierto a la opinión de otros organismos, escalonamiento de sus miembros, toma de decisiones colegiadas, solo se considera el consejo en la legislación secundaria, utiliza el método de cumplir o explicar. |
| <u>Atribuciones:</u> Análisis de sostenibilidad fiscal y riesgos a las finanzas públicas, análisis de informes económicos enviados al Congreso, monitorear la regla fiscal vigente, y evaluar el cumplimiento de los objetivos y políticas fiscales, análisis de impacto presupuestario de iniciativas, proyecciones multianuales de mediano y largo plazo, emitir evaluaciones y recomendaciones normativas sobre la política fiscal, asesorar a las comisiones del Congreso, evaluar el anteproyecto del presupuesto anual, capacitación de legisladores y generación de convenios de colaboración nacionales e internacionales. |
| <u>Composición:</u> conformado por un consejo consultivo de 5 expertos (incluyendo al presidente del consejo), y un director ejecutivo. |
| <u>Selección del personal:</u> el Congreso designa al presidente del instituto, las comisiones de hacienda y crédito público de ambas cámaras designarán a los miembros del consejo consultivo por un periodo de 4 años y a sus suplentes; la ASF evaluará la información Curricular de los postulantes y posteriormente serán propuestos en ternas; el Director Ejecutivo, será seleccionado por oposición, y será elegido por los miembros del Consejo Consultivo. El Director Ejecutivo llevará la coordinación operativa del órgano de acuerdo con las decisiones del Consejo e instrucciones del presidente; los postulantes deberán ser mexicanos y profesionistas de trayectoria en el ámbito público, privado o social y no estar relacionados con partidos políticos. |
| <u>Transparencia y rendición de cuentas:</u> se contará con una amplia política difusión de informes y metodologías que permita replicar los ejercicios, informes anuales abiertos y comparecencias. |
| <u>Principios:</u> independencia, profesionalismo, objetividad, certeza, imparcialidad, especialización técnica y funcional, transparencia, y rendición de cuentas. |

Fuente: Elaboración propia con datos de COPARMEX

Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil.

Un sector destacado por su activismo alrededor de la iniciativa de implementar un Consejo Fiscal en México ha sido la sociedad civil, que desde el año 2015 ha promovido diversas acciones como movilizaciones pacíficas, cartas abiertas dirigidas a autoridades hacendarias, coordinación de foros de discusión, financiamiento de investigaciones y publicaciones, además de cabildeo entre candidatos, autoridades y legisladores. De entre las más de 15 organizaciones sociales que se han pronunciado al respecto destaca un grupo especializado en el análisis de diversas dimensiones del presupuesto público, orientadas a mejorar su sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas, llamado “Colectivo por un Presupuesto Sostenible”¹³⁴ conformado por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, Fundar, el Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC AC), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Instituto de Políticas para Transporte y el Desarrollo (ITDP), Acción Ciudadana Frente a la Pobreza y México Evalúa.

Los documentos donde han plasmado su postura respecto al modelo ideal a seguir “Elementos para el fortalecimiento de las atribuciones y capacidades técnicas del Poder Legislativo Federal en el sistema presupuestario” y “Propuesta para la creación de un consejo fiscal en el poder Legislativo” mencionan las siguientes características.¹³⁵

Cuadro 9: Propuestas de diseño de Consejo Fiscal de la sociedad civil.

| |
|---|
| <u>Nombre propuesto:</u> Órgano Técnico de las Finanzas Públicas. |
| <u>Legislación:</u> se propone que sea en la legislación primaria correspondiente en la que se establezca el diseño, estructura y funcionamiento del nuevo CFI. En este sentido, se propone que tenga una ley propia, además de ser considerada en la LOCGEUM y LFPRH |
| <u>Objetivo:</u> Fortalecer las capacidades técnicas y atribuciones del Poder Legislativo dentro del proceso presupuestario, |
| <u>Características:</u> Bicameral, con autonomía técnica y de gestión, apartidista, creado por fusión del CEFP y la DGFIBD, con recomendaciones no vinculantes, adscrito al Congreso de la unión, inspirado en el CF de EUA, estatus permanente, con perfil académico, escalonamiento en el órgano de gobierno. |

¹³⁴Colectivo por un Presupuesto Sostenible. “Elementos para el fortalecimiento de las atribuciones y capacidades técnicas del Poder Legislativo Federal en el sistema presupuestario”, Policy Note, 2016. <https://bit.ly/3yXxi8l>

¹³⁵ Colectivo por un Presupuesto Sostenible, “Propuesta para la creación de ...”, (véase cap. 1, n. 60)

Atribuciones: Emitir opinión sobre las asignaciones presupuestarias en el paquete económico, seguimiento a las adecuaciones presupuestarias y la regla fiscal vigente, reporte de costeo de promesas de campaña, evaluación de las políticas de corto plazo y de sostenibilidad fiscal, reportes de alerta de deuda del sistema estatal, emitir recomendaciones de mejora no vinculante, análisis del impacto económico y presupuestario de las iniciativas, elaborar o evaluar las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias que produce el Ejecutivo.

Composición: El órgano de gobierno del CFI será un consejo consultivo encargado de aprobar el programa anual de trabajo, así como de establecer las políticas, lineamientos y visión estratégica del CFI, el director y un consejo ciudadano de seguimiento y evaluación.

Selección del personal: El consejo consultivo será elegido por un comité de selección; el cual se integrará por cinco personas provenientes de las instituciones de educación superior y cuatro de organizaciones de la sociedad civil y definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del consejo consultivo, la selección de los posibles titulares del CFI debería llevarla a cabo un panel de especialistas externos, ajeno a los partidos políticos; Con el objetivo de contar con un órgano de vigilancia del CFI, se propone la creación de un Consejo Ciudadano de seguimiento y evaluación de las tareas y resultados; se propone crear un servicio profesional de carrera especializado en finanzas públicas,

Transparencia y rendición de cuentas: Son necesarias revisiones externas de su trabajo, con mecanismos de evaluación de procesos, calidad de sus investigaciones y desempeño; contar con plena libertad para difundir sus trabajos e investigaciones; los resultados de las investigaciones deberán ser públicos y estar disponibles en su página de internet; los currículums profesionales de todo su personal, especialmente sus investigadores, deben ser públicos; publicación de metodologías y memorias de cálculo de las estimaciones realizadas.

Principios: Gobernanza, máxima publicidad, transparencia, rendición de cuentas, imparcialidad, participativo.

Financiamiento: se recomienda asignar al CFI un concepto específico y separado dentro del presupuesto anual del Congreso, con posibilidad de asignaciones plurianuales y protegido explícitamente en la LFPRH, para no ser recortado excepto en circunstancias excepcionales.

Propuestas legislativas.

Uno de los principales logros del sector privado y social, fue lograr incluir el debate sobre el Consejo Fiscal en la opinión pública y la agenda legislativa, ya que desde 2016 se han presentado al menos 10 iniciativas de ley por parte de los principales grupos parlamentarios tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados con el fin de incluir la figura del CFI dentro de la legislación primaria y/o secundaria.

Iniciativas de ley sobre el Consejo Fiscal en México¹³⁶

1. Dip. Minerva Hernández, PAN 28/03/17: Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, estatus: **desechada**.
2. Dip. Soraya Pérez, PRI, 11/09/2018: Iniciativa que expide la Ley que crea el Consejo Hacendario de la Federación, estatus: **retirada**.
3. Sen. Minerva Hernández, PAN, 09/10/2018: Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en materia del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal, estatus: **pendiente**
4. Dip. Carlos Valenzuela, PAN, 18/10/2018: Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal De Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con objeto de transformar el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en El Consejo Fiscal de la Federación de la Cámara de Diputados, estatus: **retirada**.
5. Dip. Martha Tagle, Movimiento Ciudadano, 23/04/2019: Iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la ley Orgánica Del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Consejo Fiscal, estatus: **pendiente**.

¹³⁶ Sistema de Información Legislativa (SIL), “Búsqueda Básica”, Secretaría de Gobernación de México: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica>

6. Dip. Laura Imelda y Alfonso R. Cuellar, MORENA, 24/10/2019: Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ,estatus: pendiente.
7. Dip. Laura Imelda y Alfonso R. Cuellar, MORENA, 24/10/2019: Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, estatus: pendiente.
8. Dip. Mario Delgado, MORENA, 31/10/2019: Iniciativa que expide la ley del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública de la Cámara de Diputados, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estatus: pendiente.
9. Dip. Soraya Pérez, PRI, 11/02/2020: Iniciativa expide la Ley del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública de la Cámara de Diputados, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. pendiente.
10. Dip. Carlos Valenzuela, PAN, 10/06/2020: Iniciativa que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de crear el Consejo Fiscal de la Federación de la Cámara de Diputados, estatus: pendiente.
11. Dip. Verónica Beatriz, PRD, 20/07/2020: Iniciativa que expide la Ley del Consejo Fiscal Mexicano y reforma diversas disposiciones de la LFPRH y de la LOCGEUM. A cargo de las y los Diputados Integrantes, del Grupo Parlamentario del PRD., estatus: pendiente.

Es importante mencionar que existe una notoria pluralidad sobre el diseño del Consejo, inclusive dentro de los mismos grupos parlamentarios han surgido propuestas que difieren entre sí, tal es el caso de las iniciativas de MORENA ya que la propuesta de Alfonso Ramírez Cuellar y Laura Imelda Pérez considera dentro de la constitución un CFI derivado de la fusión del CEFM y la

DGFIBD, con un órgano de gobierno integrado por miembros distinguidos de la academia, la sociedad civil, legisladores y autoridades fiscales de alto nivel y con un director (secretario ejecutivo) elegido por dos terceras partes del Congreso, por otro lado, la propuesta del Diputado Carlos Alberto Valenzuela González de grupo parlamentario de Acción Nacional considera que el Consejo fiscal debe emitir resoluciones vinculantes y plantea una reforma a nivel constitucional, estas situaciones evidencian la pluralidad de visiones sobre el modelo institucional del Consejo Fiscal incluso dentro de las mismas fracciones partidarias, ya que a pesar de que todas las propuestas (incluidas las de la sociedad civil y el sector privado) coinciden en un CFI adscrito al poder Legislativo, se proponen diferentes composiciones, tipos de autonomía, y atribuciones.

Derivado de la diversidad de enfoques en las propuestas legislativas sobre el Consejo Fiscal, la siguiente tabla está destinada a desglosar los aspectos principales de cada una de las propuestas pendientes en el Congreso de acuerdo con el grupo parlamentario al que se atribuyen: modificación de ley propuesta, objetivo, características, atribuciones composición, principios, mecanismos de selección del personal, de transparencia y la fuente de financiamiento, etc.

Cuadro 10: comparativo de las propuestas legislativas vigentes sobre el Consejo Fiscal de México 2020

| Partido | MORENA | PRD | Movimiento Ciudadano | PAN |
|-----------------------------|---|--|---|--|
| Nombre del Consejo | Instituto de Estudios de la Hacienda Pública de la Cámara de Diputados | Consejo Fiscal Mexicano | Consejo Fiscal | Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal |
| Modificaciones Legislativas | Iniciativa que expide la ley del IEHP, y modifica el artículo 49 de la LOCGEUM | Decreto que expide la ley del consejo fiscal; artículos 18, 41, 42, 106 y 107 de la LFPRH y la LOCGEUM | Se adiciona un título séptimo a la LOCGEUM | Artículo 34 CPEUM y artículos 18, 41, 42, 106, 107 de la LFPRH |
| Objetivo de la propuesta | Fortalecer la capacidad institucional de la Cámara en materia de finanzas públicas; Velar por la estabilidad de la hacienda pública para coadyuvar a generar condiciones óptimas para el desarrollo nacional | Robustecer las capacidades institucionales de la Cámara de Diputados, y brindar mayores elementos técnicos, de calidad y oportunidad, para la toma de decisiones, en materia de finanzas públicas | Crear un consejo fiscal en el Congreso para analizar y evaluar las políticas, planes e indicadores de desempeño fiscal, sobre el estado de las finanzas públicas. | Fortalecer las capacidades técnicas de las Cámaras en el ámbito de sus facultades respectivas, así como contribuir al equilibrio presupuestal mediante el análisis y evaluaciones técnicas sobre los temas de la Hacienda Pública |
| Características | Consejo de la Cámara de Diputados, con autonomía de gestión y operativa, considera el escalonamiento y paridad de género en el consejo directivo; colaboración con el IBD; libertad de difusión; recomendaciones no vinculantes; ejercer autónomamente su presupuesto; decisiones colegiadas; un comité especial de legisladores elabora la convocatoria al | Consejo de la Cámara de Diputados, con autonomía de gestión y operativa; independiente; brinda recomendaciones no vinculantes; sus miembros solo pueden ser removidos por incapacidad o causa grave; cuenta con una junta consultiva; el consejo debe observar la paridad de género; cuenta con un comité de coordinación con el Congreso, el estatuto orgánico es | Un consejo bicameral, con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, con recomendaciones no vinculantes, que considera el escalonamiento de sus miembros para ser ajenos al periodo electoral, considera a las universidades y ong en el proceso de selección de consejeros mediante una comisión; el consejo resultado de la fusión del CEFP y la DGFIBD, | Un consejo bicameral, con autonomía técnica y de gestión, con recomendaciones no vinculantes, que considera el escalonamiento de sus miembros para ser ajenos al periodo electoral, que prevé la participación de la academia, la sociedad civil, los legisladores y autoridades fiscales en el órganos de gobierno, que instruye en los artículos transitorios la creación de la ley reglamentaria del CFI, y dicta |

| | | | | |
|--------------|---|---|---|--|
| | consejo y son ratificados por 2/3 del Congreso; el consejo directivo designa al director; se considera el SCC en la ley. | aprobados por el Congreso; la presidencia es rotativa cada año., decisiones por mayoría simple. | decisiones colegiadas, alternancia de genero a los 3 años, el consejo elige a su director | que el director del centro será elegido por los legisladores con el voto de 2/3 partes de sus miembros. |
| Atribuciones | Evaluar la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, elaborar proyecciones e indicadores, generar alertas de endeudamiento, monitorear el presupuesto, vinculación institucional, ejercer su presupuesto de forma autónoma, analizar informes económicos del ejecutivo, emitir opiniones y recomendaciones no vinculante, monitoreo de la LFPRH en lo aprobado en el paquete económico. | Evaluar y emitir opinión del paquete económico, de las proyecciones macro del ejecutivo, de las adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio, evaluar la sostenibilidad fiscal, análisis de impacto presupuestario de iniciativas, evaluar las políticas fiscales y su desempeño, asesoramiento a comisiones, alertar sobre desviaciones de metas económicas, elaborar indicadores de desempeño. | Evaluación de sostenibilidad y desempeño de corto plazo de las finanzas públicas, monitoreo de cumplimiento de reglas fiscales, evaluación de proyecciones macroeconómicas, análisis y opinión sobre de impacto presupuestal de proyectos legislativos, análisis de las asignaciones del paquete económico, seguimiento a adecuaciones presupuestarias, reportes sobre el sistema de deuda. | Analizar los informes económicos enviados a Congreso, monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales, generar proyecciones plurianuales, asesorar a las comisiones de las Cámaras en el desempeño de sus funciones; capacitar a los diputados, senadores, funcionarios o asesores de ambas Cámaras. |
| Composición | El Consejo Directivo funcionará como un órgano colegiado. Se integrará con 5 consejeros, de los cuales, uno será nombrado consejero presidente. Los demás miembros serán nombrados consejeros, éstos y el consejero presidente durarán en su cargo cuatro años. Todos tendrán voz y voto. En la integración del Consejo se deberá garantizar la igualdad de género | El pleno del Consejo estará integrado por 5 consejeros elegidos por el Congreso, durarán en su encargo cuatro años, y podrán ser ratificados por 4 años más. El pleno dispondrá de una secretaria técnica, una junta consultiva conformada por funcionarios de las principales instituciones económicas del país y un comité de coordinación con el Congreso de legisladores. | El Consejo Fiscal estará integrado por 5 personas consejeras, nombrados por una comisión de selección independiente, que desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada, sin posibilidad de reelección; solo podrán ser removidas despedidas por causa grave. | El director del Centro y un consejo directivo de 5 miembros, elegidos por el voto mayoritarios de los legisladores de ambas cámaras y deberán tener un perfil reconocido en la academia académico, sociedad civil o con trayectoria dentro de la administración pública, procurando la paridad de género; elegidos por un periodo de 4 años. |

| | | | | |
|---|---|---|---|--|
| Selección del personal de Investigación | El consejo directivo aprueba las contrataciones; se incluye la figura del servicio civil de carrera; requisito ser mexicano con experiencia, sin afiliación, condena o cargo. | Ser mexicano con experiencia en finanzas públicas sin afiliación partidista, cargo vigente, condena por delito grave o inhabilitado | Se propone implementar el servicio civil de carrera sin menoscabar al personal del CEFP y la DGFIBD; La comisión de selección elige criterios de ingreso. | Ser mexicano con experiencia en finanzas públicas sin afiliación partidista, cargo vigente, condena por delito grave o inhabilitado |
| Transparencia y Rendición de Cuentas | Los trabajos y metodologías del Instituto deberán estar disponibles en su sitio web y difundirse por los medios que el consejo establezca; se debe publicar un plan estratégico a 4 años con metas, PAT y un informe de actividades anual, comparecer ante el pleno o comisiones cuando se requiera; el consejo expide su manual de organización. | El director general debe proponer anualmente al Consejo Directivo el PAT y presentar al Congreso el informe anual de actividades; Todos los estudios, investigaciones, análisis, metodologías utilizadas y opiniones que realice el Consejo, deberán estar disponibles al público en su sitio web, así como los que medios que el Consejo establezca con apego a la normatividad en materia de transparencia. | Los resultados de las investigaciones, análisis, así como las opiniones serán públicos y estarán disponibles en todo momento; las reuniones del Consejo serán públicas, podrán celebrar sesiones de información a las que asistirá personas invitadas e interesadas en el tema. Rendirá un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; | No explicito |
| Principios | Independencia, profesionalismo, objetividad, certeza, imparcialidad, especialización técnica y funcional, transparencia, y rendición de cuentas. | No explicito | No explicito | Independencia, profesionalismo, objetividad, certeza, imparcialidad, especialización técnica y funcional, transparencia, y rendición de cuentas. |
| Recursos | El CFI decidirá sus propias determinaciones presupuestales, y la cámara consignará el recurso. Se transfieren los recursos del CEFP | Los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros del CEFP pasarán a formar parte del Consejo, garantizado los derechos laborales | No explicito “Se dispondrá de lo necesario para la creación del Consejo Fiscal, el cual se compondrá de la fusión del CEFP y la DGFIBD” | Los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del CEFP y la DGFIBD, pasarán a formar parte del OTFP |

Comentarios finales del capítulo segundo:

Los resultados que han mostrado las finanzas públicas en los últimos 14 años, la revisión del estado que guardan los centros de estudio legislativos respecto a su capacidad técnica e independencia y de las prácticas de discrecionalidad fiscal dentro del Poder Ejecutivo y el Congreso reflejan la necesidad de contar con más y mejor información para la toma de decisiones, de reestructurar los incentivos de buenas prácticas y los controles democráticos institucionales para fomentar la responsabilidad fiscal, ya que no ha sido suficiente contar los con controles jurídicos y contrapesos actuales para fomentar la toma de decisiones basada en evidencia y reducir la discrecionalidad en el ámbito fiscal.

En ese sentido la figura del Consejo Fiscal Independiente ha sido promovida desde el ámbito internacional como una alternativa institucional para fomentar el equilibrio y sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales y ha sido apoyada fervientemente por el sector privado y social del país, incluyendo a las autoridades fiscales de la actual administración y los principales grupos parlamentarios del Congreso, logrando así un gran consenso general sobre la necesidad contar con un organismo técnico de esta naturaleza, enfocando así el debate en su diseño institucional y sus alcances.

Los modelos propuestos por los legisladores, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado coinciden en crear un CFI adscrito al Poder Legislativo para fortalecer la capacidad institucional en materia de finanzas públicas, con las siguientes características: opiniones y recomendaciones no vinculantes, autonomía técnica y de gestión, con una amplia política difusión de informes y metodologías, toma de decisiones colegiadas, que cuente con perspectiva de género dentro de su órgano de gobierno y con facultades más amplias respecto al CEFP y la DGFIBD, con el fin de mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación del presupuesto y deuda pública , además de contar con mejores estimaciones fiscales y contrapesos técnicos respecto a las decisiones o proyectos del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, es importante mencionar que para cumplir con las recomendaciones internacionales de buenas prácticas,¹³⁷ es necesario complementar estas propuestas con mejores mecanismos de protección en los siguientes rubros:

¹³⁷ OCDE, “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, (ver cap. 1 nota al pie n.84)

- Proteger el presupuesto a través de la autonomía presupuestaria explícita en la ley, presupuestos plurianuales, especificar las circunstancias excepcionales en lo que se podría recortar el presupuesto o contar con la posibilidad de complementar sus recursos con apoyos privados.
- Un CFI considerado en el más alto nivel de la legislación y regulado por una ley propia
- Garantizar dentro de la legislación que los mecanismos de selección del personal de investigación sean a través de un servicio civil de carrera.
- Los mecanismos de selección del director y los miembros del órgano de gobierno deben ser concursos abiertos e imparciales, y el perfil de los candidatos apartidista, técnico y especializado en finanzas públicas.
- Especificar claramente en la legislación las causas de remoción del director, de los miembros del órgano de gobierno y la libertad editorial y de difusión de sus trabajos.
- Máxima publicidad en las decisiones, opiniones y trabajos del CFI para afianzar la influencia del organismo.
- Con mecanismos claros de rendición de cuentas como ser revisado por un organismo internacional o CFI fiscal externo.

Con la reciente aprobación legislativa de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que crea el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, se ha dado un gran paso en pro de complementar los mecanismos de responsabilidad fiscal vigentes, que ha sido posible principalmente al haber existido un consenso público, entre los partidos políticos, la sociedad civil, el sector empresarial, financiero e inclusive la SHCP que por muchos años fue opositor principal de la propuesta.

Con este acontecimiento el reto principal al que se enfrentarán los legisladores al discutir y aprobar la Ley del Instituto de Estudios de La Hacienda Pública es elegir el diseño institucional adecuado entre las diversas gamas de posibilidades y propuestas existente, por ello, para abonar en esta tarea, el capítulo 3 de esta investigación estará enfocado en presentar las diversas experiencias internacionales de países que ya cuentan con un Consejo Fiscal en operación a fin de aprovechar las lecciones aprendidas, lo que permitirá la construcción de una mejor propuesta diseño mediante la previsión de mejores mecanismos de actuación y adecuaciones que permitirán optimizar la curva de aprendizaje, reduciendo errores, costos y tiempos de implementación.

Capítulo tercero: Análisis comparativo de países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente

3.1 Tendencias recientes y principales resultados.

3.2 La experiencia europea vs la experiencia americana

3.3 Redes y convenios internacionales de trabajo entre Institutos/Consejos Fiscales en el mundo

Capítulo tercero: Análisis comparativo de países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente

Una vez realizada una revisión cronológica del debate nacional sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México y el contraste entre las diferentes posturas sociales, empresariales y políticas sobre el tema dentro del capítulo segundo, es oportuno atender un rubro de primordial importancia en nuestra investigación; la revisión de la experiencia internacional de los países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente, con el objetivo de conocer cuáles son las tendencias más actuales en cuanto a modelos, estructuras, prácticas, riesgos, mecanismos de cooperación y protección de su independencia, etc., aunado a la exploración de los resultados observados en su tarea de fomentar la responsabilidad fiscal.

Conocer la experiencia internacional de los Consejos Fiscales (también conocidos como institutos fiscales u organismos fiscales) permitirá incluir dentro de nuestra propuesta de diseño institucional las mejores prácticas que se han logrado identificar a través de la prueba y error en otros países, dotando de una mejor perspectiva sobre los riesgos y retos que enfrentan conjuntamente los CFI en los nuevos escenarios internacionales de la nueva década, permitiendo la construcción de una mejor resiliencia institucional mediante la previsión de mejores mecanismos de actuación y adecuaciones de diseño que permitirán optimizar la curva de aprendizaje, reduciendo los costos y tiempos de implementación.

Para dar cumplimiento a estos objetivos el capítulo se distribuirá en tres subapartados.

- 3.1 Tendencias recientes y principales resultados.

Este apartado está enfocado en brindar un panorama general de las características de los Consejos Fiscales Independientes alrededor del mundo e identificar los casos de éxito, las buenas prácticas internacionales y los riesgos terminales.

- 3.2 La experiencia europea vs la experiencia americana

Esta sección está dedicada a contrastar la experiencia de dos grandes grupos de Consejos Fiscales Independientes en el mundo identificados por Bethlendi, Lentner, Vasa & Póra (2019) en un análisis estadístico de clúster: el modelo europeo vs el modelo americano, a fin de conocer sus enfoques, objetivos, características, bases legales, etc.

- 3.3 Redes y convenios internacionales de trabajo entre CFI en el mundo

Este apartado está destinado a dilucidar la importancia de la cooperación internacional entre los Consejos Fiscales, a nivel regional y global; a presentar las redes y grupos de trabajo vigentes y en reflexionar acerca de la necesidad de ampliar su alcance ante los nuevos escenarios de incertidumbre global.

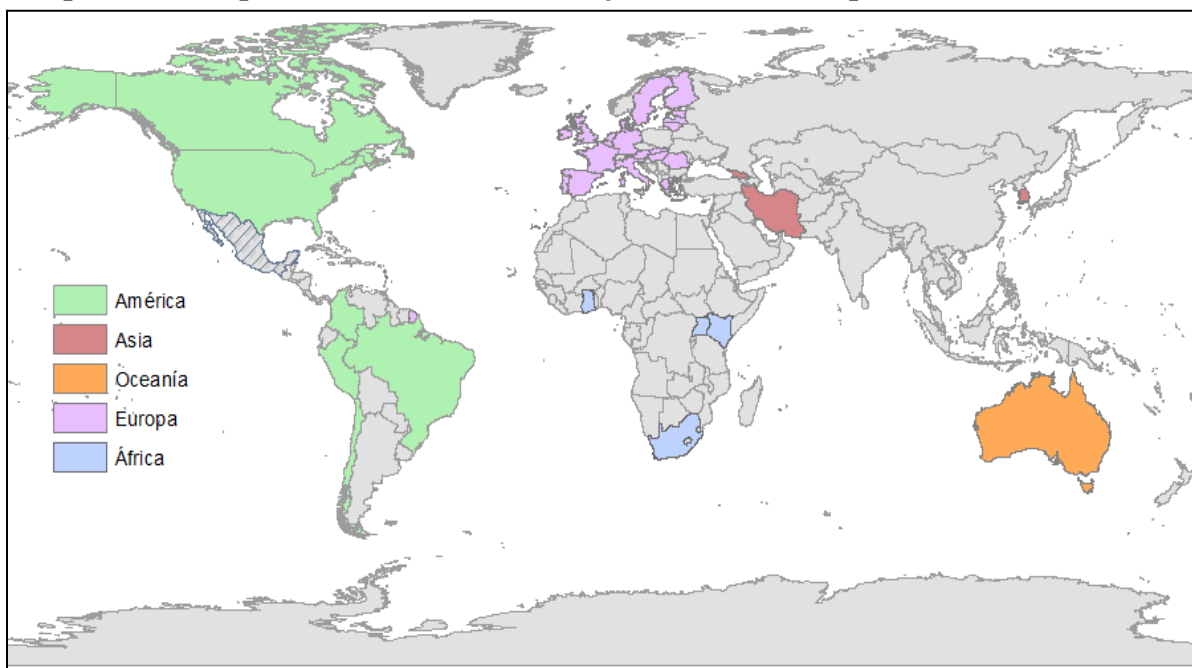
3.1 Tendencias recientes y principales resultados.

Comparativo de modelos y características

Con el propósito de brindar un panorama general de las principales características de los Consejos Fiscales Independientes alrededor del mundo e identificar las tendencias respecto a su diseño institucional, este apartado desarrolla la información presentada por la OCDE y el FMI en sus bases de datos sobre CFIs.

Como se mencionó en el capítulo primero, con corte al 2019 existían alrededor de 61 Consejos Fiscales en todo el mundo en 53 países, desarrollándose principalmente en Europa, ya que más de dos tercios de total de los Consejos Fiscales en operación se encuentran en ese continente, sin embargo a partir de la crisis del año 2008 este modelo de responsabilidad se ha popularizado también en países de desarrollo medio y bajo en África y América.

Mapa 1: Países que contaban con un Consejo Fiscal en 2018, por continente.



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos de Consejos Fiscales del FMI (2016) y BID (2018)

Al realizar una caracterización por continente se logró identificar que los Consejos Fiscales europeos (cuadro 11) son bastante homogéneos al emanar en su mayoría de los acuerdos multilaterales *Two Pack* y *Six Pack* propuestos por la Comisión Europea del año 2011 en los que se comprometen cada uno a instalar un organismo independiente para vigilar la estabilidad macro fiscal y las reglas de deuda/gasto.

Cuadro 11¹³⁸: Características generales de los Consejos Fiscales en Europa

| País | Acronimo | Año | Adscripción ¹³⁹ | Legislación ¹⁴⁰ | Años de mandato | Análisis ¹⁴¹ | Independencia ¹⁴² | Acceso a información | Políticos |
|---------------|----------|------|----------------------------|----------------------------|-----------------|-------------------------|------------------------------|----------------------|-----------|
| Austria | FISK | 1970 | P. Ejecutivo | primaria | 6 | mixto | ambas | no explícito | no |
| Austria | PBO | 2012 | P. Legislativo | acuerdo | 5 | mixto | | no explícito | |
| Bélgica | HRF | 1989 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | mixto | operacional | por ley | no |
| Bélgica | FPB | 1994 | P. Ejecutivo | primaria | | positivo | ambas | por ley | no |
| R. Checa | CFC | 2018 | P. Ejecutivo | primaria | 6 | mixto | | por ley | |
| Dinamarca | DEC | 1962 | P. Ejecutivo | primaria | 3 | mixto | ambas | no explícito | no |
| Estonia | FCE | 2014 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | positivo | ambas | ley y acuerdos | no |
| Finlandia | NAOF | 2013 | Ofi. Auditoria | primaria | permanente | mixto | ambas | ley y acuerdos | no |
| Finlandia | EPC | 2014 | P. Ejecutivo | decreto | 5 | mixto | | no explícito | |
| Francia | HCFP | 2013 | Ofi. Auditoria | primaria | 5 | positivo | legal | por ley | no |
| Alemania | IABSC | 2010 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | mixto | operacional | por ley | si |
| Grecia | PBO | 2011 | P. Legislativo | primaria | 5 | mixto | ambas | ley y acuerdos | no |
| Grecia | HFC | 2015 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | mixto | ambas | ley y acuerdos | |
| Hungría | FC | 2011 | P. Ejecutivo | constitucional y primaria | 6 | mixto | legal | por ley | no |
| Islandia | IFC | 2016 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | positivo | operacional | por ley | |
| Irlanda | IFAC | 2011 | P. Ejecutivo | primaria | 4 | mixto | ambas | acuerdo | no |
| Irlanda | PBO | 2017 | Legislativo | primaria | 5 | positivo | ambas | no explícito | |
| Italia | PBO | 2014 | P. Legislativo | constitucional y primaria | 6 | positivo | ambas | ley y acuerdos | no |
| Letonia | FDC | 2014 | P. Ejecutivo | primaria | 6 | positivo | ambas | ley y acuerdos | no |
| Lituania | NAOL | 2015 | Ofi. Auditoria | constitucional y primaria | 5 | Positivo | ambas | ley y acuerdos | no |
| Luxemburgo | CNFP | 2014 | P. Ejecutivo | primaria | 4 | positivo | ambas | por ley | si |
| Holanda | CPB | 1945 | P. Ejecutivo | primaria | 7 | positivo | operacional | no explícito | no |
| Holanda | RVS | 2014 | P. Ejecutivo | | | mixto | ambas | por ley | no |
| Portugal | CFP | 2012 | P. Ejecutivo | primaria | 7 | positivo | ambas | ley y acuerdos | no |
| Eslovaquia | CBR | 2012 | P. Ejecutivo | constitucional | 7 | positivo | ambas | ley y acuerdos | no |
| Eslovenia | SFC | 2017 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | positivo | | ley y acuerdos | |
| España | AIReF | 2014 | P. Ejecutivo | primaria | 6 | mixto | legal | por ley | no |
| Suecia | FPC | 2007 | P. Ejecutivo | ordenanza | 3 | mixto | ambas | no explícito | no |
| Reino Unido | OBR | 2010 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | positivo | ambas | ley y acuerdos | no |
| Reino Unido | SFC | 2014 | P. Ejecutivo | primaria | 4 | positivo | operacional | ley y acuerdos | |
| Consejo F. Eu | EFB | 2015 | P. Ejecutivo | supranacional | 3 | mixto | operacional | acuerdo | no |
| Chipre | FC | 2014 | P. Ejecutivo | primaria | 6 | mixto | ambas | por ley | no |
| Malta | MFAC | 2015 | P. Ejecutivo | primaria | 4 | mixto | ambas | por ley | no |
| Rumania | FC | 2010 | P. Ejecutivo | primaria | | positivo | ambas | por ley | no |
| Serbia | FC | 2011 | P. Ejecutivo | primaria | | mixto | ambas | por ley | no |
| Bulgaria | FC | 2015 | P. Ejecutivo | primaria | | positivo | legal | legal | no |

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de CFI de la OCDE, FMI y BID

138 La red EUIFIS considera a la Comisión de Política Fiscal de Croacia y al Instituto de Análisis y Desarrollo Macroeconómico Eslovenia dentro del listado de CFI en Europa, sin embargo las bases de datos no brindan detalles.

139 Existen CFI que operan dentro de la estructura de Oficinas de Auditoria, usualmente son autónomas.

140 Legislación primaria se refiere a que el CFI está considerado dentro de una ley de finanzas públicas, presupuesto o responsabilidad.

141 Análisis mixto se refiere a que el CFI puede realizar análisis fiscal de tipo positivo y normativo.

142 Ambas: se refiere a que el CFI cuenta con independencia legal y operacional.

En el cuadro 11 se observa que en Europa predomina el modelo institucional de Consejo Fiscal adscrito al Poder Ejecutivo, siendo muy usual que realicen análisis mixto, es decir positivo “del ser” y normativo “deber ser” de las finanzas públicas través de recomendaciones, siendo ya una política homologada al incluirse la figura en su legislación primaria dentro de leyes de responsabilidad o del manejo del presupuesto, e inclusive a nivel constitucional como el caso de Hungría, Italia y Lituania. En términos de independencia, la gran mayoría de los Consejos Fiscales europeos cuenta con mecanismos de protección en la ley para garantizar el carácter técnico e imparcial de sus opiniones y recomendaciones, además de autonomía operativa que les permite tener decisión dentro de su misma estructura administrativa.

Respecto a la revisión de características de los CFI en el continente americano (cuadro 12), predominan también los Consejos dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, a excepción de Estados Unidos, Canadá y Brasil que tiene Consejos dentro del Parlamento, conocidos también como Oficinas de Presupuesto Parlamentario (OPP); en general, su estructura no incluye perfiles políticos a fin de fortalecer la independencia que les es conferida en la ley, a excepción de Colombia que permite la participación de congresistas en su Consejo. Sobre el alcance de las actividades se observa una diversificación entre los Consejos dentro del Parlamento que tienden a no dar recomendaciones de política y los Consejos en la estructura del Poder Ejecutivo que si tienen permitida esta facultad, de igual forma, casi todos los organismos son considerados dentro de una ley de responsabilidad o presupuesto (excepto Paraguay) y tienen acceso directo a la información necesaria para que realicen sus actividades sin impedimentos.

Cuadro 12: Características generales de los CFI en el continente americano

| País | Acrónimo | Año | Modelo | Legislación | Años de mandato | Análisis | Independencia | Acceso a información | Políticos |
|-----------------------|----------|------|----------------|-------------|-----------------|----------|---------------|----------------------|-----------|
| EUA | CBO | 1974 | P. Legislativo | primaria | 4 | positivo | ambas | por ley | no |
| Canadá | PBO | 2006 | P. Legislativo | primaria | 7 | positivo | ambas | por ley y acuerdos | no |
| Brasil ¹⁴³ | IFI | 2016 | P. Legislativo | primaria | 6 | positivo | ambas | por ley | no |
| Perú | CF | 2015 | P. Ejecutivo | primaria | 4 | positivo | ambas | por ley | no |
| Chile* | CFA | 2019 | P. Ejecutivo | primaria | 5 | mixto | legal | por ley | no |
| Colombia | CCRF | 2012 | P. Ejecutivo | primaria | 4 | mixto | legal | por ley | si |
| Paraguay | CFA | 2016 | P. Ejecutivo | decreto | 3 | mixto | no explicita | no explicito | no |
| Granada | FROC | 2017 | P. Ejecutivo | primaria | 4 | mixto | ambas | por ley | no |
| Bahamas | FRC | 2018 | P. Ejecutivo | primaria | 3 | mixto | ambas | por ley | no |

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de CFI de la OCDE y FMI

¹⁴³ El CFI de Brasil está adscrito al Senado, pero no es considerado por la OCDE como oficina parlamentaria por su modelo de funcionamiento interno, ya que es similar al de un Consejo adscrito al Poder Ejecutivo.

Como se mencionó en el capítulo primero, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México es considerado en las bases de datos de Consejos Fiscales del FMI, sin embargo no cuenta con la independencia legal u operativa, ni la legislación para operar como tal, por ello no es considerado en este apartado.

En cuanto al continente asiático (cuadro 13) , se observa que la figura de los Consejos Fiscales no ha logrado posicionarse como una alternativa de vigilancia y responsabilidad fiscal dado que solo tres países han adoptado este mecanismo: Irán, Georgia y Corea.

Cuadro 13: Características generales de los Consejos Fiscales en Asia.

| País | Acrónimo | Año | Adscripción | Legislación | Duración mandato | Análisis | Independencia | Acceso a información | Políticos |
|---------------|----------|------|----------------|-------------|------------------|----------|---------------|----------------------|-----------|
| Irán | PSDMRC | 1991 | P. Legislativo | primaria | 4 | positivo | ambas | | no |
| Georgia | PBO | 1997 | P. Legislativo | | | positivo | legal | por ley | no |
| Corea del Sur | NABO | 2003 | P. Legislativo | primaria | | positivo | ambas | por ley | no |

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de CFI de la OCDE y FMI

Dichos Consejos veteranos han optado por el modelo de Consejo Fiscal adscrito al Congreso a través de oficinas de presupuesto parlamentarias, y realizan actividades como preparación de pronósticos macroeconómicos, análisis de consistencia de objetivos de política fiscal y el costeo de reformas e iniciativas en el caso de Corea y Georgia., sin realizar recomendaciones de política. En términos de independencia esta es estipulada en la ley, al igual que su acceso a la información y la prohibición de perfiles políticos dentro de su estructura. Recientemente (2019) se ha inaugurado la oficina de presupuesto del parlamento de Macedonia, siguiendo el paso de Tailandia que instaló su instituto fiscal en el parlamento en el año de 2015, hecho que ha logrado motivar el debate de implementación en otros países como India y Singapur

Una experiencia similar sucede en Oceanía, donde solo se tiene el registro de dos Consejos Fiscales en el Congreso de Australia, uno de la Mancomunidad y otra a nivel subnacional en el Estado de Victoria, enfocados principalmente en el costeo de medidas de política, plataformas electorales y de análisis de sostenibilidad fiscal de largo plazo en el caso del CPBO

Cuadro 14: Características generales de los Consejos Fiscales de Oceanía.

| País | Acrónimo | Año | Adscripción | Legislación | Duración mandato | Análisis | Independencia | Acceso a información | Políticos |
|-----------|----------|------|----------------|-------------|------------------|----------|---------------|-----------------------|-----------|
| Australia | CPBO | 2012 | P. Legislativo | primaria | 4 | positivo | ambas | acuerdo | no |
| Australia | VPBO | 2017 | P. Legislativo | primaria | 4 | positivo | legal | legislación y acuerdo | |

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de CFI de la OCDE y FMI

La legislación de los Consejos australianos considera independencia legal y operacional, contando salvaguardas en el presupuesto y derecho a elegir su propio equipo, siendo de los pocos países cuyos CFI operan apoyados de un panel asesor de expertos académicos, realizan revisión en pares de sus trabajos y permite una evaluación forense externa.

Otro país de Oceanía interesado en implementar un Consejo Fiscal es Nueva Zelanda, en donde el gobierno mismo ha promovido el debate y la propuesta de diseño entre académicos y políticos, logrando un consenso para establecerlo a mediados del año 2021¹⁴⁴

En relación con la experiencia africana, esta se ha caracterizado por trabajar desde 2001 bajo el modelo de Consejos Fiscales dentro del Congreso creados a través de reformas a leyes de responsabilidad fiscal a excepción del Consejo de Responsabilidad Fiscal de Ghana que asesora al Poder Ejecutivo. En términos independencia y transparencia, estos rubros son particularmente endebles en Uganda, Ghana y Nigeria al existir vacíos legales sobre la duración del mandato de los dirigentes, el tipo de independencia con la que operan y el acceso a información.

El mandato de los CFI africanos es plural, enfocándose principalmente en brindar asistencia técnica a comités del Congreso, revisar la consistencia de los objetivos de políticas fiscal, el costeo de medidas de política en el caso de Sudáfrica, la evaluación de pronósticos macroeconómicos en Uganda y seguimiento al presupuesto en Kenia, permitiendo la emisión de recomendaciones no vinculantes en 3 de los 5 países.

Cuadro 15: Características generales de los Consejos Fiscales de África

| País | Acrónimo | Año | Adscripción | Legislación | Duración mandato | Análisis | Independencia | Acceso a información | Políticos |
|-----------|----------|------|----------------|-------------|---------------------|----------|---------------|----------------------|-----------|
| Uganda | PBO | 2001 | P. Legislativo | primaria | indefinido | positivo | ninguna | no explícito | no |
| Kenia | PBO | 2007 | P. Legislativo | primaria | indefinido | mixto | operacional | por ley | no |
| Nigeria | NABRO | 2012 | P. Legislativo | ninguna | | positivo | ninguna | no explícito | si |
| Sudáfrica | PBO | 2014 | P. Legislativo | primaria | indefinido | mixto | legal | por ley | no |
| Ghana | FRAC | 2018 | P. Ejecutivo | primaria | Acorde al Ejecutivo | mixto | ninguna | no explícito | no |

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de IFIS de la OCDE y FMI

Desde el año 2016 Zimbabue, Zambia, Mozambique y Liberia han generado su propio Consejo Fiscal de tipo parlamentario, con ayuda de organismos internacionales y fundaciones a través de asesoría, donaciones que han logrado impulsar la segunda ola de creación de CFI en África,

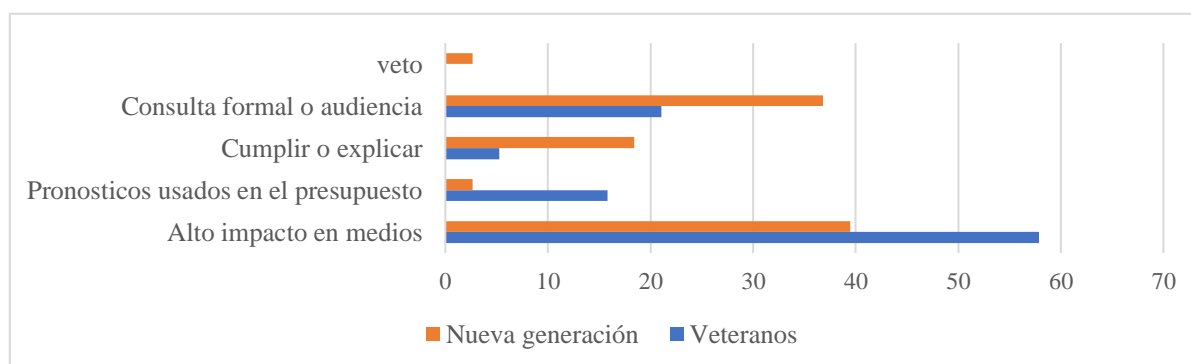
¹⁴⁴ Ministerio del Tesoro de Nueva Zelanda. “Establecimiento de una Institución Fiscal Independiente”, Consulta, 2018: <https://bit.ly/39rrmJU>

sin embargo los detalles sobre su operación y funcionamiento son aún limitados para poder generar un desglose sobre sus características.

Canales de Influencia

Respecto a los canales de influencia de los Consejos Fiscales para disuadir y persuadir a los tomadores de decisión en el ámbito fiscal, la gráfica 13 muestra que predomina “el alto impacto mediático” entre los organismos veteranos (creados antes de 2008), es decir la difusión multicanal y efectiva de sus trabajos, reporte u opiniones y la “consulta formal o audiencias públicas con autoridades” en el caso de los institutos de nueva generación (creados después de 2008), por ende existe una tendencia mucho menos frecuente es el uso de mecanismos vinculantes e invasivos como el veto que es permitido en Hungría o la encomienda oficial de generar los pronósticos gubernamentales como en Países Bajos.

Gráfico 13: Canales de influencia de los CFI del mundo en 2016 (% del total de CFI)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos de Consejos Fiscales del FMI

Al respecto es importante mencionar que un Consejo Fiscal puede influir en el proceso presupuestario en más de un canal a la vez, pudiendo incidir de manera simultánea para aumentar la efectividad de su mensaje. Debido a la predominancia global del uso de mecanismos no vinculantes, la credibilidad de los Consejos Fiscales que es construida con el tiempo es vital para el cumplimiento de sus objetivos dado que un CFI con mala reputación difícilmente será efectivo a pesar de contar con amplia exposición mediática; características como independencia, apartidismo, un perfil adecuado de los líderes, aunado a una política amplia de transparencia y rendición de cuentas pueden hacer la diferencia en términos de impacto y efectividad independientemente del canal de influencia elegido.

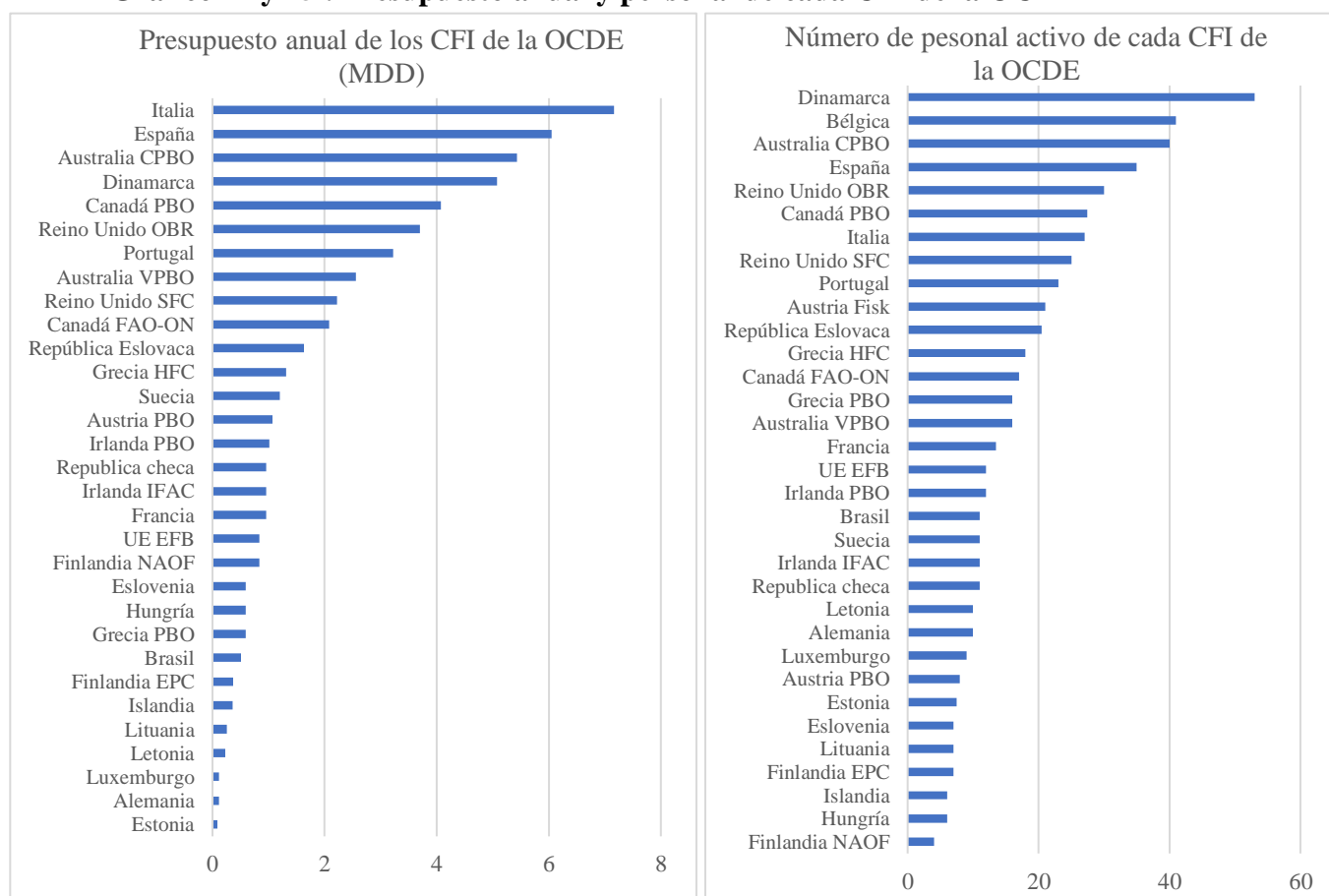
Personal y Presupuesto

Respecto a la diferenciación internacional por presupuesto y personal entre Consejos fiscales, es la Oficina presupuestaria del Congreso de Estados Unidos quien encabeza el top 3 de la OCDE, con más del doble de presupuesto de sus predecesores la Oficina de Análisis de Políticas Económicas de Países Bajos y la Oficina de Presupuesto Parlamentario de Corea del Sur que operan con presupuestos superiores a los 10 millones de dólares anuales y más de 100 miembros de personal activo que representan en conjunto valores atípicos en el comparativo internacional dado que el promedio de personal y presupuesto de los demás Institutos Fiscales de la OCDE es de 33 personas y \$1,800,000 dólares anuales respectivamente.

Cuadro 16 : Presupuesto en (MDD norteamericanos) y Personal de los CFI de la OCDE

| Top 3 País | Presupuesto | Personal |
|--------------|-------------|----------|
| EUA | \$ 46.50 | 235 |
| Países Bajos | \$ 20.30 | 124 |
| Corea | \$ 13.10 | 138 |

Gráfico 14 y 15 : Presupuesto anual y personal de cada CFI de la OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de Consejos fiscales independientes de la OCDE

Evidencia sobre la efectividad de los Consejos Fiscales.

Uno de los principales retos de todo mecanismo de responsabilidad fiscal emergente, es el de evaluar su efectividad para poder incentivar actitudes responsables por parte de la autoridad; al respecto es importante mencionar que el consenso entre los especialistas apunta a que debido su heterogeneidad y a que la mayoría de estos organismos son de reciente creación (después de 2008), ha sido difícil obtener resultados concluyentes sobre su efectividad.¹⁴⁵

¹⁴⁶ ¹⁴⁷ Sin embargo existe una serie de estudios que nos brindan indicios y hallazgos prometedores sobre que los Institutos Fiscales bien diseñados pueden favorecer resultados presupuestarios más sólidos

-En 2008 Xavier Debrun y Manmohan Kumar realizaron una encuesta a 15 países de la Unión Europea sobre la efectividad de los consejos fiscales y sus características, sus resultados muestran una relación positiva entre las garantías de independencia, el grado de restricción ejercida por los CFI y la percepción de efectividad, además de resaltar que los CFI son un buen complemento a las reglas fiscales.¹⁴⁸

-En 2014 Xavier Derun y Tidiane Kinda aportaron evidencia econométrica analizando la base de datos de CFI del FMI sugiriendo que solo los consejos fiscales bien diseñados están asociados con un desempeño fiscal más sólido, así como con pronósticos más precisos y menos sesgados. Las características clave para los consejos fiscales efectivos incluyen una independencia operativa de la política, la provisión o evaluación pública de pronósticos presupuestarios, una fuerte presencia en el debate público y un papel explícito en el monitoreo de las reglas de política fiscal.¹⁴⁹

-En 2016 Roel Beetsma y Xavier Debrun realizaron 2 aportaciones importantes 1. crearon un índice resumido que evaluó la probabilidad de que los consejos fiscales existentes

¹⁴⁵ Henry Mooney, Allan Wright y Kari, Grenade, “Fiscal Councils: Evidence, Common Features, and Lessons for the Caribbean” (BID, policy brief N°, 2018) pág. 9-11.

¹⁴⁶ Roel Beetsma y Xavier Debrun, “IFI: Recent Trends and Performance”, (véase cap. 1, nota al pie n. 37)

¹⁴⁷ Victor Duarte Lledó, “The effectiveness of fiscal councils: Emerging international evidence, en, Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?”: (Londres, Centre for Economic Policy Research, 2018), pág. 66-71

¹⁴⁸ Xavier Debrun y Manmohan S. Kumar, “The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence”, (FMI, Working Paper No. 07/171, 2007), pág. 40

¹⁴⁹ Xavier Debrun y Tidiane Kinda, “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility : Fiscal Councils on the Rise”, (FMI, Working Paper No. 14/58 , 2014), pág.28

pudieran mitigar la asimetría de información entre el público y los políticos, es decir mejorar la información acerca de los resultados fiscales del gobierno entre la sociedad. Sus resultados fueron positivos, concluyendo que la sociedad se beneficia al poder elegir más fácilmente gobiernos competentes y desalentar el aumento del déficit público. 2. Demuestran matemáticamente a través de un juego bayesiano simple los aportes de un Consejo Fiscal para alcanzar niveles de deuda más responsables contrastando las desviaciones entre el óptimo social y el político, mostrando formalmente que los CF contribuyen a mejorar el desempeño fiscal promedio al (i) Elegir con mayor frecuencia gobiernos competentes y (ii) alentar a los gobiernos incompetentes a imitar a uno competente.¹⁵⁰

-En 2017 Xavier Debrun, realizó un análisis del impacto mediático de 3 Consejos Fiscales diferentes (Holanda, España y Reino Unido) en internet durante 2004-2018 usando como base el número de búsquedas en Google por mes, descubriendo que el interés por estos organismos aumenta en los momentos críticos del presupuesto, lo que revela un relevante interés de la sociedad acerca de los productos, comentarios y recomendaciones que emiten. Por otro lado la investigación advierte 2 puntos importantes 1. sobrecargar de información a los usuarios, es decir abusar de la exposición pública, es negativo para los objetivos de los CF ya que es capaz de tener un efecto de disruptivo 2. Una práctica no armonizada entre los CF de la unión europea puede generar problemas de coordinación y por ende sus resultados¹⁵¹

-En 2018 Roel Beetsma y Xavier Debrun y otros investigadores del FMI realizaron un modelo estadístico que brinda nueva evidencia respecto a que la presencia de un Consejo Fiscal se asocia con un error de pronóstico mucho más bajo de los saldos presupuestarios y en los niveles de crecimiento del PIB; además de fomentar eficientemente el cumplimiento de las normas de equilibrio presupuestario y gasto¹⁵²

Como se mencionó anteriormente, los resultados de estas investigaciones no son definitivos ya que se requieren series de datos más largas y con información de más países, además de continuar el desarrollo de métricas comparables y metodologías que permitan distinguir

¹⁵⁰ Xavier Debrun y Roel Beetsma. "Rationale and Effectiveness", (véase cap.1 nota al pie n.75)

¹⁵¹ Xavier, Debrun. "Independent Fiscal Institutions in the European Union" (véase cap. 1, nota al pie n. 73)

¹⁵² Beetsma y Debrun. "IFI: Recent Trends and Performance", (véase cap. 1, nota al pie n. 37)

plenamente los efectos de los CFI respecto a otras instituciones fiscales o mecanismos de responsabilidad ¹⁵³

Ejemplos de mejores prácticas internacionales entre los CFI

A fin de tener presentes las mejores prácticas globales en el proceso de elaboración de la propuesta de diseño institucional de un Consejo Fiscal Independiente en México, a continuación se presenta la experiencia de seis Consejos Fiscales que han destacado por sus características en diferentes mediciones comparativas internacionales y han sido reconocidos por autoridades y expertos en el ámbito de la responsabilidad fiscal en todo el mundo.

La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido ejemplo de independencia, buena comunicación y alcance de actividades.

La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (ORP) es un organismo independiente de análisis de finanzas públicas en el Reino Unido que inició su operación el año de 2010 a partir de la llegada al poder del gobierno de coalición conservador con el objetivo de mejorar la credibilidad de la política fiscal. ¹⁵⁴

La ORP depende del Ministerio de Hacienda del Ejecutivo a nivel presupuestal sin embargo es una institución independiente en sus decisiones y organización interna siendo totalmente responsable del contenido de sus publicaciones y pronunciamientos ¹⁵⁵ bajo la ley de auditoría nacional del año 2011 y carta de responsabilidad presupuestaria que especifica las características y funciones siguientes:

1. Previsión económica y fiscal a través de pronósticos
2. Evaluación del desempeño fiscal con respecto a los objetivos presentados por el gobierno
3. Evaluación de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y análisis del balance del sector público
4. Evaluación integral bienal de riesgos fiscales y financieros
5. Examen de los costos de las políticas fiscales y de bienestar en el presupuesto

Aunado a estas actividades principales la ORP realiza análisis de previsiones fiscales para los gobiernos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, además de dirigir investigaciones, y

¹⁵³ Víctor Duarte Lledó. “The effectiveness of fiscal councils”, (ver cap. 2 nota al pie n. 147)

¹⁵⁴ Parlamento del Reino Unido. “La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria y la Carta de Responsabilidad Presupuestaria”, Informe de Investigación, 2020. <https://bit.ly/31BRZr6>

¹⁵⁵ La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido, “Quiénes Somos”, sitio web institucional. <https://bit.ly/3sBuNFC>

difundir material informativo, etc. todo lo anterior en colaboración con ministerios del Ejecutivo como del trabajo, tesoro y adunas apegados a un memorándum de entendimiento que establece los arreglos para mantener su independencia y trabajar eficazmente.

Respecto a la estructura de la ORP esta es dirigida por un comité de responsabilidad presupuestaria compuesta tres expertos en temas macroeconómicos elegidos por el ministro del tesoro por 5 años, una junta de supervisión interna que favorece la efectividad de la gestión, un panel de asesoría de expertos que apoya al organismo en la elaboración de su programa de trabajo y métodos analíticos, además del personal permanente de investigación que elabora los estudios. De acuerdo con la base de datos sobre IFIs de la OCDE (2019)¹⁵⁶, la ORP cuenta con un personal activo de 30 personas y opera con un presupuesto de 2.66 millones de libras al año.

La ORP ha destacado a nivel internacional en diferentes mediciones entre las que están:

- Efectividad

Una característica distintiva de la ORP es que su legislación establece que debe ser evaluado por un externo cada 5 años definido por una persona u organismo seleccionado por su comité, lo cual es un candado institucional efectivo en términos de rendición de cuentas. Al año 2020 la ORP cuenta con al menos 3 revisiones externas positivas: Kevin Page de la Universidad de Ottawa (2014), Sir Dave Ramsden asesor económico en jefe del Ministerio del Tesoro (2015) y OCDE (2020) que han verificado el cumplimiento de su mandato, la calidad de sus informes e impacto.

- Independencia

De acuerdo con el índice de independencia de los CFI, presentado en el artículo “*Medición de la independencia de las IFI: Un primer paso utilizando la base de datos IFI de la OCDE*”¹⁵⁷, la ORP es el Consejo Fiscal Independiente con mayor porcentaje de independencia en el liderazgo, legal y financiera, operativa y de acceso a la información con un porcentaje cercano al 100% siendo el promedio de la OCDE 82%, reflejando que los candados institucionales de la ORP marcadas dentro de la carta de responsabilidad prosperaría son relevantes para proteger

¹⁵⁶ OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes”, archivo de Excel, 2018.

<https://bit.ly/3sGu31R>

¹⁵⁷ Roel Beetsma, Xavier Debrun. “Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?”, pág. 47 (ver capítulo 1, nota al pie n.39)

la imparcialidad y dependencia de sus trabajos entra las que están: revisiones externas, una junta de supervisión interna, el perfil de los miembros del órgano de gobierno, el memorándum de entendimiento con el gobierno, independencia explícita en la legislación.

- Alcance de las Actividades

El índice de alcance de actividades de los CFIs (2019) elaborado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea coloca al ORP como el Consejo Fiscal con mayor amplitud de las tareas desempeñadas con un valor de 77.14, muy por encima del promedio europeo de 49.6, dicho índice está construido considerando seis actividades principales de mandato: 1. seguimiento del cumplimiento de las normas fiscales; 2. pronóstico macroeconómico; 3. pronóstico presupuestario y cálculo de costos de políticas; 4. evaluación de la sostenibilidad; 5. promoción de la transparencia fiscal; y 6. recomendaciones normativas sobre política fiscal.¹⁵⁸

- Comunicación

De acuerdo con los resultados del índice de capacidad de mejora de la señal de los CFI elaborados por Beetsma y Debrun en 2016, que indica la capacidad de un Consejo Fiscal para reducir la relación ruido-sígnal de la información presupuestaria, es decir la capacidad para comunicarse con el público la ORP es el organismo con el valor más alto del índice (0.8) superando a los consejos fiscales americanos y europeos, reflejando una buena capacidad reducir asimetrías de información, de interactuar con los tomadores de decisión fiscal, operando con un mandato amplio e independiente.¹⁵⁹

La Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos Americanos, ejemplo de transparencia e independencia

La Oficina de Presupuesto del Congreso, mejor conocido como CBO, es un Consejo Fiscal lanzado en el año 1974 con la publicación de la ley de Control de Presupuesto en medio de una disputa abierta entre el Poder Ejecutivo y Legislativo por el control del presupuesto federal¹⁶⁰; el objetivo del CBO es proporcionar al Congreso análisis e información económica

¹⁵⁸ Comisión Europea. “¿Qué son las instituciones fiscales independientes?”, sitio web institucional, consultado el 25 mayo 2020. <https://bit.ly/31v6gWG>

¹⁵⁹Roel Beetsma y Xavier Debrun.” Debunking ‘fiscal alchemy’: The role of fiscal councils”, artículo web, 16 de mayo de 2016. <https://bit.ly/2PDRM4a>

¹⁶⁰ Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos Americanos. ” Introduction to CBO ”, Sitio web institucional , consultado el 26 de mayo 2020. <https://www.cbo.gov/about/overview>

y presupuestaria de manera oportuna, objetiva y apartidista, logrando fortalecer su posición en el debate sobre el presupuesto anual siendo un contrapeso técnico al Poder Ejecutivo.

El mandato del CBO incluye presupuestos de referencia, proyecciones económicas, informes analíticos, análisis y seguimiento del presupuesto y propuestas ejecutivas, costeo de proyectos legislativos, informes a comités y testimonios ante el Congreso, etc. De acuerdo con la base de datos sobre Consejos Fiscales de la OCDE el CBO es el organismo de responsabilidad fiscal con mayor estructura, personal y presupuesto dado que opera con un presupuesto de 46.5 millones de dólares, 235 personas en su personal produciendo cada año entre 600 y 800 estimaciones de costos de propuestas legislativas, enmiendas, informes y estudios técnicos,¹⁶¹

La estructura del CBO consiste en una oficina principal del director y 9 divisiones que abarcan, análisis presupuestario, financiero, de salud, laboral, seguridad, nacional, tributario, negocios e información, microeconómico y macroeconómico, siendo uno de los únicos CFI que trabaja temas como pensiones, salarios, presupuesto militar, de salud y estudios microeconómicos. El director es seleccionado por el presidente del Congreso y el senado con recomendaciones de los comités de presupuesto por un mandato de 4 años con posibilidad de reelección.

El modelo institucional del CBO es referente internacional de varios Consejos fiscales en todo el mundo, principalmente en África y América, donde han surgido la mayoría de las oficinas legislativas de presupuesto, principalmente en términos de transparencia e independencia al realizar actividades como^{162 163}:

- Liberar por ley los datos base y metodologías con que elaboran sus trabajos
- Realización de actividades de divulgación de los trabajos del CBO como videos, folletos, infografías
- Testificar en audiencias del Congreso a solicitud de legisladores
- Contar con reglas estrictas de contratación para evitar conflictos de interés y para limitar actividades políticas; candados más estrictos en altos mandos.
- Contar con un riguroso sistema de control de objetividad, solidez analítica y claridad de su trabajo a través de múltiples revisiones internas y con expertos externos a través de un panel de asesores económicos.

¹⁶¹ OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes” (ver capítulo 2, nota al pie n. 156)

¹⁶² Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos Americanos. “10 Things about CBO”, Sitio web institucional, consultado el 26 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3m3BcqC>

¹⁶³ Lisa von Trapp, Ian Lienert y Joachim Wehner, “Principles for independent ..”, pág. 257 (ver capítulo 1, nota al pie n. 64)

- No emitir recomendaciones de política dado que necesariamente implica juicios de valor (limitación autoimpuesta)
- Acceso directo por ley a información económica de diversas agencias departamentos y establecimientos del Poder Ejecutivo, agencias reguladoras y comisiones
- Emisión de informes con amplia cobertura mediática, periódicos, conferencias de prensa, blogs.

El Consejo Fiscal de Perú, ejemplo de buen diseño institucional en Latinoamérica.

El Consejo Fiscal de Perú nace en 2015 a través de una modificación a la ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal como una comisión autónoma y técnica adscrita al ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo de fortalecer la transparencia e institucionalidad de las finanzas públicas, a través del análisis y seguimiento de las políticas fiscales, su consistencia con el ciclo económico y la sostenibilidad fiscal.¹⁶⁴

El mandato del CFI de Perú se limita a realizar análisis positivo, es decir no da recomendaciones de política, solo emite opiniones no vinculantes sobre.

- La modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en la ley
- Las proyecciones macroeconómicas del Marco Macroeconómico Multianual. Presentado por el Ministerio de Finanzas.
- La evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo.
- Sobre la metodología del cálculo de resultado fiscal estructural del sector público elaborado por el Ministerio de Finanzas

El perfil de los miembros del consejo (5) es de Académicos y exfuncionarios públicos, con experiencia mayor a 10 años en materia macroeconómica y fiscal nombrados por el ministro de Economía por un periodo de 4 años, con posibilidad de un segundo mandato.

Entre sus mecanismos de protección destaca la obligación de otros organismos de gobierno a brindar la información necesaria al consejo para realizar sus funciones, la renovación escalonada de los miembros del consejo, la imposibilidad de ser removidos sin causa grave justificada, elaborar su propio plan trabajo y de contrataciones. En términos de transparencia el CFI de Perú publica las actas de las sesiones del consejo, las declaraciones de intereses, los reportes técnicos, informes y documentos de investigación en su sitio web; respecto al impacto mediático el CFI ha emitido advertencias directas al gobierno en temas

¹⁶⁴ Consejo Fiscal de Perú, “Nosotros”, Sitio web institucional, consultado el 31 de mayo de 2020. <https://cf.gob.pe/nosotros/mision/>

recaudatorios, de informalidad, sobrestimaciones de crecimiento económico y de impactos de leyes aprobadas que se han difundido satisfactoriamente en los medios de comunicación y han ayudado a estimular el debate fiscal en la sociedad.

De acuerdo con la revisión de la base de datos de CFI del FMI realizada por investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁶⁵ en Consejo Fiscal de Perú cuenta con un buen nivel de independencia legal, operacional y de acceso a la información, lo cual es buena señal en términos del diseño institucional aunado a una buena posición en el estudio comparativo de CFI en Latinoamérica realizado por el Banco Mundial¹⁶⁶ que lo cataloga con una base legal y arreglo institucional sólido, un mandato amplio, una estructura pequeña pero con buena comunicación con el Ministerio de Economía y el público en general siendo el Consejo Fiscal de Latinoamérica que más se asemeja a los lineamientos propuestos para los CFI por la OCDE¹⁶⁷.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España ejemplo de Independencia, alcance y efectividad de escrutinio.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España (AIREF) es un Consejo Fiscal independiente adscrito administrativamente al Ministerio de Finanzas que surge en el año de 2013 a través de la publicación de Ley Orgánica 6/2013 que describe su mandato, funciones y atribuciones, en favor del cumplimiento de los acuerdos de gobernanzas económica de la Unión Europea del año 2011 (*Two Pack* y *Six Pack*) que promovían la implementación de reglas fiscales numéricas y de órganos independientes para su supervisar su cumplimiento¹⁶⁸.

El objetivo de la AIREF es velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a mediano y largo plazo vigilando el cumplimiento del principio constitucional de estabilidad presupuestaria.

¹⁶⁹

¹⁶⁵ H. Monney, A, Wright, K, Grenade..” Fiscal Council: Evidence, Common Features, and Lessons for the Caribbean, Policy Brief 300, pág.13, <https://bit.ly/3cDWKXQ>

¹⁶⁶ Fernando Blanco. “Banco Mundial: La experiencia de los Consejos Fiscales en Latinoamérica”, 2017, pág.18. <https://bit.ly/3rCPHD1>

¹⁶⁷ Ricardo Gallardo Sánchez. “¿Institución Fiscal?...”, pág. 74, (ver capítulo 1, nota al pie n.11)

¹⁶⁸ Lisa von Trapp, Ian Lienert y Joachim Wehner. “Principles for independent ..”, pág. 215 (ver capítulo 1, nota al pie n. 64)

¹⁶⁹ La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España. ”Misión y Valores”, sitio web Institucional, consultado el 1 de junio de 2020, <https://bit.ly/39t7DcJ>

La AIREF emite informes, opiniones y estudios no vinculantes sobre los siguientes temas, de manera oficiosa o a petición de la administración pública.¹⁷⁰

- Opinión sobre Sostenibilidad de la seguridad social, la revalorización de pensiones y el cumplimiento de los objetivos de deuda y déficit.
- Informes sobre previsiones macroeconómicas, presupuestos de la administración pública, sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y reglas del gasto, planes económicos y financieros, etc.
- Estudios sobre escenarios macroeconómicos y presupuestarios

Su estructura está conformada por la oficina de la presidencia, 3 divisiones de análisis, presupuestario, económico e institucional que se organizan en un comité directivo y un consejo asesor de 11 miembros expertos en materia de análisis presupuestario, económico y financiero. Respecto a la designación del presidente, este es elegido por el consejo de ministros a propuesta ministro de Hacienda y previa comparecencia en el Congreso por un periodo de 6 años no renovables. De acuerdo con la base de datos de CFI de la OCDE en 2017 el Consejo operó con un presupuesto anual de 5.07 millones de euros y 35 miembros activos de personal volviéndolo uno de los más grandes y de mayor presupuesto de la Unión Europea solo por debajo de Países bajos e Italia.¹⁷¹

Entre los mecanismos institucionales que protegen la independencia de la AIREF se encuentra la obligación explícita del comité de cuentas de facilitar de la información necesaria para realizar sus trabajos, contar con prestigio y 10 años o más de experiencia para ser elegible como presidente o jefe de división, sin posibilidad de destituir al presidente sin causa grave o incapacidad física, cargos directivos de dedicación exclusiva, servicio civil de carrera, etc.,¹⁷² por dichas características la AIREF ha sido bien posicionado en estudios internacionales, como el índice de independencia de los Consejo Fiscales europeos¹⁷³ el cual lo coloca en la primera posición respecto a su independencia operativa, jurídica y de personal basado en criterios como las interacciones con el gobierno y el parlamento, los procedimientos de selección del personal, la situación jurídica, acceso a información,

¹⁷⁰ Ibid

¹⁷¹ OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes” (ver capítulo 2, nota al pie n. 156)

¹⁷² Gobierno de España. “Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal”, Boletín Oficial, 2013 <https://www.airef.es/es/normativa/>

¹⁷³ Slawomir Franek. “Measurement of Fiscal Council Independence in the Countries of the European Union”, (Polonia, University of Warsaw, Faculty of Management, vol. 14,), pág.165. <https://bit.ly/3wgk45q>

duración del mandato, etc. Otro ejemplo del destacado trabajo de la AIREF es esta en el top 5 de ponderación más alta en el índice de alcance de las actividades de los Consejos Fiscales (SIFI Index)¹⁷⁴ al realizar actividades como la generación de informes en todas las fases del ciclo presupuestario, vigilar la responsabilidad fiscal a nivel subnacional, contar con un sistema de alerta temprana a riesgos fiscales etc.

Respecto a la rendición de cuentas y transparencia, AIREF presenta su informe anual y comparece ante el Congreso al menos una vez al año, además de presentar evaluaciones externas por parte de organismos internacionales como la OCDE, nacionales como el Tribunal de Cuentas e inclusive fundaciones, pública sus estudios, recomendaciones, opiniones, actas, comunicados, metodologías y datos en su portal web.

El Consejo Fiscal de Suecia ejemplo de buena complementariedad fiscal

El Consejo Fiscal Sueco es un organismo público adscrito administrativamente al Ministerio de Finanzas a través de la publicación de la ordenanza (2007: 760) en el año de 2007 con el objetivo de dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos de política fiscal y de política económica que proponga el gobierno y el parlamento ¹⁷⁵.

El mandato del Consejo se limita a 5 puntos principales.

1. Supervisar si se cumplen los objetivos de política fiscal respecto a la sostenibilidad de largo plazo, el objetivo de superávit, la regla fiscal, etc.
2. Evaluar si el desarrollo está en línea con un buen crecimiento sostenible a largo plazo y conduce a un alto nivel de empleo sostenible a largo plazo
3. Examinar la claridad, bases y razonamiento propuesto en la ley de presupuesto,
4. Evaluar la calidad de los pronósticos proporcionados y los modelos en los que se basan los pronósticos.
5. Trabaja para una mayor discusión pública en la sociedad sobre la política económica.

Respecto al alcance de sus actividades, a diferencia de otros organismos fiscales el Consejo Sueco no se ha reusado a emitir recomendaciones de política fiscal al gobierno dentro del ámbito de su mandato, sin embargo a pesar de que ha sido bien recibidas por la autoridad, no son de cumplimiento obligatorio.

¹⁷⁴ Unión Europea. “Índice de alcance de las instituciones fiscales”, sitio web institucional, consultado el 8 de junio de 2020. <https://bit.ly/3wgVIOr>

¹⁷⁵ Ministerio de Finanzas de Suecia. “Ordenanza (2011: 446) con instrucciones para el Consejo de Política Fiscal”, 2011. <https://bit.ly/3dmYKTq>

Su estructura se conforma por un presidente, un vicepresidente y 4 miembros con perfil de académicos, investigadores y exfuncionarios de alto nivel, especialistas en finanzas públicas apoyados por una secretaria técnica con 5 miembros. La selección de los consejeros está a cargo del gobierno a propuesta del comité de nombramientos, por un periodo de 6 años para el presidente y 3 años para los demás miembros cuidando la distribución de sexos y sin restricción de nacionalidad. De acuerdo con la base de datos de los CFI de la OCDE el organismo sueco opera con un presupuesto de 10 millones de coronas suecas equivalente a poco más de un millón de euros anuales.

Respecto a la rendición de cuentas el consejo tiene la obligación de presentar su informe al Ministerio de Finanzas y las cuentas ante la oficina nacional de auditoría, además de evaluaciones externas ante organismos internacionales por los acuerdos de gobernanza vigentes en Suecia.¹⁷⁶ En términos de transparencia este último publica sus informes, presentaciones y comunicados de prensa en idioma sueco e inglés dentro de su portal web.

Respecto a las particularidades del Consejo Fiscal Sueco destaca el mandato explícito de revisar temas como la sostenibilidad del empleo a largo plazo, la transparencia de los documentos presupuestarios, los efectos de la política fiscal sobre el bienestar y estimular el debate público de la política económica, mandato que realiza mediante una fuerte presencia en los medios de comunicación al discutir sus trabajos y opiniones en programas de radio, televisión y publicaciones en diarios nacionales, que han logrado llamar la atención del público y disuadir al gobierno en algunas decisiones.¹⁷⁷

Otra particularidad es el buen acoplamiento que tiene el Consejo Fiscal con los otros componentes del marco fiscal sueco como el tope autoimpuesto al gasto público, nivel de deuda y el objetivo de lograr un superávit fiscal anual, que de manera conjunta han favorecido una reducción significativa de la deuda pública como porcentaje del PIB y han posicionado a Suecia como uno de los países con menor deuda pública en Europa.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Lisa von Trapp, Ian Lienert y Joachim Wehner. “Principles for independent ..”, pág. 238 (ver capítulo 1, nota al pie n. 64)

¹⁷⁷ Lars Carlmfors. “The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit”, (Cesifo Working Paper No. 3725, 2012), pág. 12, <https://bit.ly/3rAG08s>

¹⁷⁸ Fredrik. Andersson y Lars Joung. “The Swedish fiscal framework -the most successful one in the EU? The first twenty years and beyond”, (Suecia, Lund University, 2019), pág. 104, <https://bit.ly/3sEG1ZJ>

Por su experiencia y estructura fiscal Suecia es un excelente ejemplo internacional para visualizar como un marco fiscal 1. completo, 2. armónico, 3. emanado de un proceso democrático interno, 4. flexible ante los cambios de la economía, y 5. acompañado de una conciencia social e histórica sobre los efectos de las crisis de deuda en las economías del mundo, puede promover practicas fiscales más responsables y saldos positivos que favorezcan la sostenibilidad y el cumplimiento de las metas fiscales, evidenciando que difícilmente un componente del marco fiscal puede de manera unilateral, (inclusive los consejos fiscales) incentivar de manera efectiva la responsabilidad fiscal.

La Oficina de Análisis de Política Económica de Países Bajos: El Consejo Fiscal más antiguo del mundo.

La Oficina de Análisis de Política Económica (CPB) es un instituto de investigación gubernamental adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Política Climática de Países Bajos, fundado en 1945 por el economista ganador del premio nobel Jan Tibenrgen con el objetivo de producir pronósticos y análisis económicos actualizados y científicamente sólidos.

El CPB está regido bajo ley relativa a la preparación de un plan económico central y la ley de finanzas públicas sostenibles que describe su mandato y atribuciones entre las que están¹⁷⁹:

- Producir los pronósticos macroeconómicos oficiales que se utilizan en el presupuesto de corto y largo plazo
- Análisis de impacto presupuestario de medidas de política económica
- Análisis de costo beneficio de proyectos de infraestructura gubernamental
- Costeo de manifiestos electoral
- Realizar investigación sobre temas como: cambio demográfico, globalización, salud, educación, etc.

Es importante destacar que el CPB no emite recomendaciones de política, se limita a brindar un análisis independiente e imparcial sobre las finanzas públicas.

¹⁷⁹ Lisa von Trapp, Ian Lienert y Joachim Wehner. “Principles for independent ..”, pág. 180-181 (ver capítulo 1, nota al pie n. 64)

La estructura del instituto está conformada por una oficina de administración conformada por un director, dos subdirectores y dos departamentos de gestión, que lideran a 5 áreas o sectores de estudio: 1. finanzas públicas, 2. macroeconomía, 3. trabajo, educación y pensiones, 4. competencia y regulación. 5. clima y economía regional; en conjunto, el CBP realiza sus trabajos con 125 empleados y un presupuesto anual de 17.1 millones de euros convirtiéndolo en el Consejo Fiscal más grande de Europa, el segundo más grande en el mundo en presupuesto y el tercero en personal solo detrás CBO estadounidense y el PBO de Corea del Sur.¹⁸⁰ El director y las direcciones adjuntas del CPB son nombrados por el Gabinete de Ministros a propuesta del ministro de asuntos económicos por un periodo de 7 años con lo cual se desvincula con la transición gubernamental que ocurre cada 4 años.

El CPB ha acumulado amplia experiencia a lo largo de sus 76 años de existencia, volviéndose un referente internacional en ciertas características de diseño institucional en el ámbito de rendición de cuentas, protección de independencia y alcance de mandato, por ejemplo¹⁸¹: permitir que 20% de sus ingresos sean ajenos al presupuesto del gobierno central, pudiendo colaborar organismos internacionales, instituciones europeas, gobiernos locales; disociar la duración del mandato de los líderes del organismo con el ciclo electoral; permitir evaluaciones externas quinquenales por parte de académicos y usuarios de información; contar con amplia libertad para decidir su programa de trabajo y de una junta asesora externa que le da seguimiento; realizar el costeo de programas electorales y las proyecciones oficiales del gobierno que son la columna vertebral del proceso presupuestario; cronometrar las intervenciones de instituto para volverlas más efectivas, publicando en momentos clave para influir en el debate público logrando reducir de mejor manera las asimetrías de información entre tomadores de decisión y el público¹⁸². Otro ejemplo del buen trabajo del CBP es que lidera el ranking de efectividad de escrutinio elaborado por Horvath (2017)¹⁸³ que mide el potencial de los CFI para influenciar el proceso político para mantener la deuda cerca en un

¹⁸⁰ OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes” (ver capítulo 2, nota al pie n. 156)

¹⁸¹ Lisa von Trapp, Ian Lienert y Joachim Wehner. “Principles for independent ..”, pág. 175 (ver capítulo 1, nota al pie n. 64)

¹⁸² Marc Gerard, Xavier Debrun, Jason Harris, “Fiscal Watchdog and Sound Fiscal Policy: Is the Barking Lound Enough yo Tame Politicians?” (MPRA Paper No. 96683, 2019) pág. 418, <https://bit.ly/3frfW4e>

¹⁸³ Michal Hovart,, “Pacto fiscal europeo en acción: ¿Pueden las instituciones fiscales independientes realizar una supervisión eficaz??”, (Consejo de Responsabilidad Presupuestaria, documento de debate No. 1/20, 2017) , p.17, <https://bit.ly/3sCXstZ>

nivel eficiente, considerando factores como el número de tareas, de empleados, el monto del presupuesto, acceso a información, su popularidad, la atención que le presta el gobierno y su relación con parlamento.

Riesgos terminales entre los CFI: El caso de Venezuela, Uganda y Hungría.

Por la naturaleza de los Consejos Fiscales Independientes de ser un contrapeso técnico de la decisiones e información presentada por los tomadores de decisión en el ámbito fiscal, estos no están exentos de ataques, amenazas y descalificaciones públicas que dañan su reputación e impacto, inclusive conviven con el riesgo permanente de ser desmantelados al representar en ocasiones una posición incómoda al gobierno e inclusive el riesgo de presentar actos de corrupción dentro de la organización.

Para revisar con detenimiento estas problemáticas, dentro de este apartado se presenta el caso de 3 CFI nacionales en los que se han prevalecido situaciones similares que han puesto en riesgo la permanencia y credibilidad de sus trabajos, con el propósito de identificar las fallas críticas y poder evitarlas en la redacción de nuestra propuesta de diseño institucional para México.

La Oficina de Presupuesto Parlamentario (OPP) de Uganda.

En el año 2015, quien fuera director de la Oficina de Presupuesto Parlamentario (OPP) de Uganda durante más de 12 años, Mr. Samuel Wanyaka, fue declarado culpable por 3 cargos; malversación de recursos públicos, abuso de poder y contabilidad falsa por el desvió de 682 millones de chelines que serían destinados a la operación de la OPP y sus trabajos, por lo cual fue sentenciado a 10 años de prisión e inhabilitado del servicio público.¹⁸⁴ Este evento es una gran oportunidad para reflexionar sobre 2 puntos, 1. la importancia de contar un diseño institucional adecuado en el ámbito de rendición de cuentas y transparencia, 2. Sobre el impacto que tiene un evento de corrupción en la credibilidad de los Consejos Fiscales independientes;

-Respecto al primer punto los CFI cuentan con unas diversas opciones de control interno que los pueden ayudar a operar con cuentas claras, como auditorías internas, privadas y de

¹⁸⁴The Observer ltd. "Parliament's Wanyaka jailed for 10 years for embezzling Shs 882m", *El Observador*, 29 de julio de 2015, <https://bit.ly/3cChS0l>

organismos internacionales; informes periódicos y públicos sobre el ejercicio interno del presupuesto, decisiones colegiadas dentro de un comité interno de finanzas, buzones de denuncia anónima de irregularidades, etc., las opciones no son excluyentes y pueden ser usadas de manera complementaria a los controles vigentes para reforzar su credibilidad considerando que ninguna CFI está exenta a prácticas de corrupción, independientemente de que se trate de un país desarrollado o en vías de desarrollo.

- La pérdida más fuerte que podrían generar las prácticas de corrupción dentro de los CFI son en términos de capital reputacional¹⁸⁵, ya que se pierde credibilidad ante la opinión pública y los tomadores de decisión, poniendo en riesgo toda su operación y objetivos. El periodo de recuperación de un evento relacionado con malas prácticas sería lento, al ser necesario reconstruir una imagen de confianza e independencia entre los usuarios de información.

Características de la OPP de Uganda.¹⁸⁶

Director con formación especializada; armada con donaciones de organismos internacionales; más de 20 miembros; apartidista, objetivo, la calidad de sus análisis mejoró con los años; reportes mensuales; si genera propuestas de política; abrió la discusión del presupuesto al público; problemáticas: se ha enfrentado a problemas de acceso y calidad en información que le es proporcionada por la autoridad o les es negada por no generar lazos formales de cooperación; sobrecarga de trabajo por el poco personal y las restricciones presupuestarias; el personal del PBO sufre discriminación por parte de empleados del Congreso y existen retrasos por temas burocráticos.

La Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional (OAEF) de Venezuela

La Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional (1997-2004) fue una iniciativa del Congreso venezolano, impulsada con el soporte financiero del BID para apoyarse en una oficina técnica que brindara asistencia en la discusión del presupuesto entre el parlamento y el Poder Ejecutivo, en un contexto de profundas diferencias entre poderes que llegó a

¹⁸⁵Usman W. Chohan “ Who watches the watchmen? Lessons from Uganda’s budget office”, The conversation, 20 de junio de 2016, <https://bit.ly/31vYqw9>

¹⁸⁶ Beatrice Kiraso, “Establishment of Uganda’s Parliamentary Budget Office and the Parliamentary Budget Committee”, World Bank Institute, 2011. <https://bit.ly/3wTObiL>

denominarse “guerra presupuestaria”¹⁸⁷. La OAEF evidenció las malas prácticas que Poder Ejecutivo en términos presupuestales como fallas en los cálculos y estimaciones de indicadores clave como el precio del petróleo que derivaban en escenarios poco favorable para la estabilidad fiscal; Con la llegada del entonces presidente Hugo Chávez en diciembre de 1998 y una representación afín del 45% en el Congreso, las tensiones se incrementaron rápidamente al punto de cerrar una primera vez en el año 2000 y permanentemente en 2004 por razones políticas, situación que deterioró el panorama fiscal del país.

La experiencia de OAEF es una lección internacional sobre la importancia de contar con un protocolo de acción ante ataques, amenazas y descalificaciones públicas de actores políticos o privados respecto a los trabajos de las IFis, así como mecanismos de protección que blinden el cumplimiento de su mandato.

Entre las opciones que disponen los CFI para proteger sus trabajos son que estén considerados en el rango más alto de la ley, en las leyes de responsabilidad fiscal o a nivel constitucional, que sean explícitas las razones del despido del director o miembros del consejo y solo por causas de fuerza mayor, contar con una cláusula que obligue al Congreso a no poder eliminar el organismo sin una discusión previa en el debate público o de parlamento abierto, contar con una plataforma para difundir libremente sus trabajos y contar con una voz libre en el debate presupuestal.

Algunos elementos que favorecen la permanencia y credibilidad de un Instituto Fiscal son que hayan sido creadas bajo un consenso de las fuerzas políticas, la autoridad fiscal y la sociedad civil, sin imposiciones, aunado a la participación constante en redes internacionales de trabajo para aprovechar el aprendizaje colectivo.

¹⁸⁷Jaime Gazmuri Mujica. “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos: Venezuela: la experiencia de la oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso, 1997–2000”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, pág. 64. <https://bit.ly/3cyfCY1>

Características OAEF de Venezuela¹⁸⁸

Concurso abierto para elegir al director; perfil académico y técnico de sus miembros; bicameral; independiente; adscrito administrativamente al Congreso; inspirado en el CBO americano; su reglamento dictaba la periodicidad de los informes (2); el director tenía derecho de palabra en cualquier comisión económica y financiera; analizaba la sostenibilidad del presupuesto y viabilidad de los escenarios fiscales del Ejecutivo; análisis positivo del presupuesto (no brindaba recomendaciones de política); 13 miembros.

El Consejo Fiscal de Hungría.

La aprobación de Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2008 en Hungría trajo consigo la creación de un Consejo Fiscal asesor en respuesta los profundos desequilibrios fiscales y al recrudecimiento del panorama económico por el impacto de la nueva crisis financiera; el modelo aún se consolidaba en el país cuando derivado de un cambio de poder dentro del Congreso en las elecciones intermedias de 2010, la nueva mayoría liderada por el partido Fidesz dio un giro de 180 grados a la política de responsabilidad fiscal , favoreciendo el posicionamiento de personal afín al partido en posiciones clave de órganos vigilantes como la oficina de auditoría, el banco central, la corte constitucional y promoviendo una reducción al presupuesto del recién creado Consejo Fiscal del 99% al pasar de 836 millones de forints a 10 millones, dejándolo prácticamente inoperante con el argumento de que era necesario una consolidación, acusando duplicidad de funciones con el banco central y la oficina de auditoría. En la actualidad el CFI opera con un mandato más restringido al inicialmente planteado y es cuestionado sobre su independencia al haber nombrado personal con vínculos al gobierno en posiciones clave del organismo ¹⁸⁹

La experiencia húngara es similar a la venezolana nos muestra la importancia de contar con mecanismos institucionales que brinden certeza y continuidad a los trabajos de los CFI; en el ámbito presupuestal se han explorado salvaguardas que van desde operar con presupuestos plurianuales, permitir la financiación externa con fondos privados y/o internacionales, hasta la creación de un fondo internacional dentro de las redes de CFI dedicado exclusivamente a brindar un respaldo financiero ante situaciones críticas que limiten sus funciones.

¹⁸⁸ Ibid pág. 63-64

¹⁸⁹ Consejo Fiscal de Suecia. “Box Hungarys Fiscal Policy Council”, 2013, pág.1-3, <https://bit.ly/3u7ZUsv>

Características del Consejo Fiscal de Hungría en 2008. ¹⁹⁰

Director designado por el ejecutivo, el banco central y la oficina de auditoría, ratificados por el Congreso y sin perfil partidista; modelo promovido por la UE; amplia independencia del Ejecutivo y Legislativo (aunque no cumplía los criterios mínimos de la UE); despidos solo por causa justificada en la ley; convenios de colaboración formales; cuenta con veto.¹⁹¹

3.2 La experiencia europea vs la experiencia americana

Tradicionalmente la mayoría de los investigadores dedicados al estudio de los Consejos Fiscales Independientes (Beetsma y Debrun, 2018; Von Trapp, 2016; FMI, 2013; Kopits, 2016) los consideran un grupo heterogéneo dado que varían de un país a otro en características como el alcance del mandato, el número de trabajadores, canales de influencia, modelo institucional, presupuesto, etc. Sin embargo, recientemente una investigación de Bethlendi, Lentner, Vasa & Póra del año 2019 titulada “*Fiscal council: European model or new global standard?*” puso a prueba esta hipótesis al realizar un análisis estadístico de clústeres jerárquico basado en datos del FMI descubriendo que es posible identificar dos grupos homogéneos de CFI dentro del universo total: El conglomerado europeo y un conglomerado no europeo.

Para ahondar más en el tema a continuación se enuncia la experiencia de ambos grupos en la implementación de los Institutos Fiscales independientes, a fin de conocer sus enfoques, objetivos, características, bases legales, etc.

La Experiencia Europea

En Europa, los Consejos Fiscales Independientes tienen una larga tradición desde la década de los 40 del siglo pasado cuando se creó el primero organismo de este tipo a nivel mundial en Países Bajos y hasta nuestros días, donde ha logrado progresivamente convertirse en una práctica generalizada y reconocida de responsabilidad fiscal en prácticamente todos los Estados miembros de la unión europea, además de haber logrado implementar los primeros acuerdos internacionales de incorporación y ejemplos de redes de trabajo interinstitucional

¹⁹⁰George Kopits. “*Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*”, (OECD, Journal on Budgeting, Vol. 11/3, 2011), pág. 5, <https://bit.ly/2PkPveq>

¹⁹¹ *El director del CF actual lo elige el titular del Poder Ejecutivo y cuenta con pocos recursos y funciones.

entre CFIs, etc., favorecidos principalmente por la implementación de diversas reformas y tratados de estabilidad fiscal entre los estados de la unión, como el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza- TCEG (2013), el paquete legislativo “Six Pack” (2011) y “Two Pack” (2013) encaminados a contener los déficits públicos elevados y mejorar la eficiencia del gasto público, a través de los cuales se estipula que todos los Estados Miembros de la Unión Europea salvo el Reino Unido, República Checa y Croacia¹⁹² se comprometen a mantener los niveles del déficit por debajo del 3% del PIB a precios de mercado y que su deuda pública no sea superior al 60 % de su PIB a precios de mercado^{193 194}, aunado a contar con un Consejo fiscal independiente que vigile el cumplimiento de la regla fiscal.

El Reglamento de la UE 473/2013 (parte del Two Pack) estipula que *“los Estados miembros de la zona del euro deben tener en funcionamiento organismos independientes que elaboren o respalden planes fiscales nacionales a medio plazo y proyectos de presupuesto, así como sus bases macroeconómicas previsiones ... los organismos independientes estarán dotados de autonomía funcional frente a las autoridades presupuestarias de un Estado miembro”*¹⁹⁵

Con la entrada de dichos acuerdos el número países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente incremento sustancialmente en Europa, pasando de once países antes de 2010 a veintinueve países en total al año 2018.

Cuadro 17: Países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente en Europa

| Periodo Pre-Acuerdos UE (1945-2010) | Periodo Post-Acuerdos UE (2011- 2018) |
|---|--|
| Países Bajos (1945) Dinamarca (1962), Austria (1970), Bélgica (1989), Eslovenia (2000), Suecia (2007).), Hungría (2010), Alemania (2010), Grecia (2010), Rumania (2010), Reino Unido (2010) | Irlanda (2011), Serbia (2011), República Eslovaca (2011), Portugal (2012), Francia (2013), Croacia(2013), Chipre (2014), Estonia (2014), Italia (2014), Letonia (2014), Finlandia(2014), Luxemburgo (2014), España (2014), Lituania (2015), Malta (2015), Bulgaria(2015), Islandia (2016), Rep. Checa (2018) |

Fuente: Elaboración propia en base al Fiscal Council Dataset del FMI y la OCDE

¹⁹² Hoy en día Croacia (Fiscal Policy Commission), Reino Unido (Office for Budget Responsibility) y República Checa (Czech Fiscal Council) cuentan con una Institución fiscal independiente en operación por lo que se han adherido parcialmente al compromiso internacional. Reino Unido se retira de la Unión Europea a partir del 1 de febrero de 2020.

¹⁹³ El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros .“Revisión de la Gobernanza Económica de la UE, Six y Two Pack”, 2013. <https://bit.ly/3rBJ7wt>

¹⁹⁴ Unión Europea. “Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria”, 2012: <https://bit.ly/3u2yCno>

¹⁹⁵ Parlamento Europeo. “The role of national fiscal bodies State of play”, análisis a profundidad, 2019, <https://bit.ly/2QJXodA>

Cuadro 18 : Marco Jurídico de la Gobernanza Fiscal de la Unión Europea

| <i>Six Pack (2011)</i> | <i>Two Pack (2013)</i> | TECG (2013) |
|---|---|--|
| <p>1.Reglamento 1175, dirigida a acelerar y a clarificar el establecimiento del procedimiento relativo a los déficits excesivos</p> <p>2.Reglamento 1173, relativo al establecimiento de una vigilancia eficaz del sistema presupuestario en la zona euro</p> <p>3.Reglamento 1177, relativo al reforzamiento de la vigilancia de las políticas presupuestarias y a la coordinación de las políticas económicas.</p> <p>4.Directiva 2011/85, relativa a las exigencias del encuadramiento en la elaboración de los presupuestos de los EEMM.</p> <p>5.Reglamento 1176, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos</p> <p>6. Reglamento 1174, por el que se establecen medidas para remediar los desequilibrios macroeconómicos en la zona euro</p> | <p>1. Reglamento 819, sobre la supervisión y valoración de los planes presupuestarios y para asegurar la corrección de los déficits excesivos.</p> <p>2. Reglamento 821, sobre el refuerzo de la supervisión presupuestaria de los Estados Miembros que experimenten o estén amenazados con serias dificultades con respecto a su estabilidad en la zona euro</p> | <p>La situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit</p> <p>Déficit por debajo del 3% del PIB a precios de mercado</p> <p>Deuda pública no sea superior al 60 % de su PIB a precios de mercado</p> <p>Si el equilibrio presupuestario se desvía de las previsiones, se adoptarán automáticamente medidas correctivas.</p> |

Fuente: Elaboración propia con datos del portal web de la Unión Europea

En general el grupo de CFI en Europa es muy homogéneo dado que la mayoría fueron creados como organismos adscritos al Poder Ejecutivo a partir de la entrada en vigor de los acuerdos regionales de responsabilidad fiscal de 2011, siendo menos los Consejos Fiscales que son parte del parlamento. Entre las actividades características del grupo están: monitoreo del cumplimiento de las reglas (topes) fiscales marcados en la ley y los objetivos presupuestarios, revisión metodológica de las proyecciones oficiales del gobierno, evaluaciones de sostenibilidad fiscal y recomendaciones normativas de política fiscal.

Aunado a las reformas y tratados presentados anteriormente, otro adelanto europeo en términos de responsabilidad fiscal fue la creación de una institución de vigilancia fiscal supranacional en 2015 denominado Consejo Fiscal Europeo que opera como órgano independiente asesor de la Comisión Europea con el fin de reforzar el marco de la gobernanza fiscal europea.¹⁹⁶

Su estructura operativa incluye un consejero presidente y cuatro consejeros apoyados por una secretaria auxiliar, conformado por economistas académicos, investigadores y exfuncionarios públicos especialistas temas macroeconómicos y fiscales; actualmente es presidido por Niels Thygesen, profesor emérito de Economía Internacional en la Universidad de Copenhague.

De acuerdo con la decisión 2015/1937 de la Comisión (UE) las atribuciones del Consejo Fiscal Europeo (CFE) son¹⁹⁷:

- Evaluar la aplicación del marco presupuestario de la Unión y la adecuación de la política presupuestaria a nivel nacional y de la zona del euro
- Hacer sugerencias para la evolución futura del marco presupuestario de la Unión
- Valorar la futura política presupuestaria adecuada para la zona del euro en su conjunto, respetando las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento
- Cooperar con los consejos fiscales nacionales independientes
- Proporcionar asesoramiento ad hoc al presidente de la Comisión.

Entre los productos elaborados por el Consejo Fiscal Europeo están evaluaciones de cumplimiento de normas y acuerdos fiscales (*six / two pack*), evaluaciones sobre la orientación general de la política fiscal en la zona euro y análisis de prospectiva fiscal etc.

Respecto al diseño del Consejo es importante mencionar que tiene un carácter independiente dado que sus miembros no son empleados de la Comisión Europea y no reciben instrucciones de

¹⁹⁶ Recordando la definición de Gobernanza Fiscal de la Comisión Europea revisada en el capítulo primero: “Aquellas reglas, regulaciones y procedimientos que influyen en cómo se planifica, aprueba, ejecuta, monitorea y evalúa la política fiscal ; cuyos principales objetivos son : lograr posiciones presupuestarias sólidas; fomentar una mejor coordinación y comunicación entre actores públicos y sociales; promover el uso eficiente de los recursos públicos; contener el déficit y los sesgos procíclicos del gasto; aumentar la transparencia de la política fiscal e impulsar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario”.

¹⁹⁷ Unión Europea, “Consejo Fiscal Europeo” sitio web institucional, consultado en 20 de julio de 2020.

<https://bit.ly/3cDKVke>

algún organismo o gobierno de la Unión operando como un organismo completamente autónomo, adoptando su propio reglamento y organizando libremente sus actividades.¹⁹⁸

Al igual que los Consejos Fiscales Independientes nacionales el Consejo Fiscal Europeo no ejecuta la política fiscal, su rol es asesorar a los tomadores de decisión en pro de la responsabilidad fiscal, sus tareas no se contraponen en el cumplimiento de sus funciones dado que operan en niveles diferentes, los CFI a nivel país y el CFE a nivel de la Unión Europea como órgano supranacional, complementando sus trabajos y cooperando a través del intercambio de información, sin embargo la coexistencia de dichos organismos conlleva retos importantes en términos de coordinación para evitar disociaciones en el sentido de sus mensajes o tensiones que puedan socavar la credibilidad de ambas instituciones; ante esta problemática Debrun (2019)¹⁹⁹ propone establecer más canales de comunicación y cooperación para que la información fluya vertical y horizontalmente y favorezca un consenso entre el centro (CFE) y la periferia (UE IFIS).

En resumen, los Consejos Fiscales Independientes en Europa han logrado consolidarse como una práctica regional de responsabilidad a partir del año 2011, lo que le ha permitido ir más allá e innovar en nuevas formas colaboración interinstitucional como las redes de Consejos e inclusive en figuras supranacionales de vigilancia fiscal como el Consejo Fiscal Europeo.

La experiencia fuera de Europa

La primera experiencia internacional de un Consejo Fiscal Independiente fuera de Europa fue la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) de los EUA creada en el año 1974 con un modelo distinto al entonces 3 CFI existentes en Europa (Países bajos, Dinamarca, Austria) dado que estas instituciones operaban adscritas administrativamente al Poder Ejecutivo no al Congreso.

A diferencia de sus homólogos europeos el CBO se enfocó en empoderar al Congreso asesorando de manera independiente y apartidista a los legisladores sobre el costo de las propuestas de proyectos fiscales del Ejecutivo y las reformas de ley, además de proporcionar información oportuna sobre la situación fiscal y financiera del país.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹Xavier Debrun, “Independent Fiscal Institutions in the European Union: Is Coordination Required?”, (ver capítulo 1, nota al pie n.73)

El surgimiento del CBO dio un giro de 180 grados en la forma en como una Consejo Fiscal puede incentivar la responsabilidad fiscal por ello, su modelo institucional adscrito al Poder Legislativo fue fuente inspiración de diversas generaciones de Consejos Fiscales conocidos como Oficinas de presupuesto parlamentario (OPP) caracterizados por centrar sus trabajos en apoyar a los parlamentarios en el proceso de supervisión y análisis del presupuesto fiscal anual con el propósito de fortalecer el rol de Congreso como contrapeso del Poder Ejecutivo en el ámbito fiscal nivelando el campo de juego entre ellos.²⁰⁰ Algunas actividades características de este tipo de CFI en el mundo son la asistencia técnica a comisiones parlamentarias, costeo de proyectos de ley o de infraestructura y análisis del presupuesto fiscal anual.

Cuadro 19: Países que cuentan con un CFI fuera de Europa y porcentaje de distribución.

| | | |
|------------------------|--|-----|
| África | Uganda (2001), Kenia (2007), Liberia (2011), Nigeria (2012) Sudáfrica (2014), Zimbabue (2016), Mozambique (2016), Zambia (2017), Ghana (18). | 37% |
| América ²⁰¹ | EUA (1974), Canadá (2008), Colombia (2012), Chile (2014), Perú (2015), Brasil, (2016), Paraguay (2016) Granada (2017), Bahamas (2018) | 37% |
| Asia | Irán (1991), Georgia (1997), Corea del sur (2003) Tailandia (2015), Macedonia del norte (2019). | 20% |
| Oceanía | Australia (2012) | 4% |

Fuente: Elaboración propia en base de datos de Consejos Fiscales del FMI y la OCDE

Actualmente existen 19 Consejos Fiscales Independientes fuera de Europa, con mayor presencia en América (37%) y África (37%), de los cuales gran parte operan en la estructura del poder legislativo a través de Oficinas de Presupuesto del Parlamento (OPP) similar al CBO estadounidense, por esa razón son catalogados por Bethlendi, Lentner, Vasa & Póra (2019) en un mismo grupo denominado “conglomerado no europeo” sin embargo uno de los hallazgos trascendentes de su investigación es que la pertenencia de los CFI a alguno de los dos grandes grupos no corresponde siempre a su ubicación geográfica, es decir que dentro del

²⁰⁰ Geoff Dubrow. “Strengthening the role of Parliament in the Budget Process: the role of Parliamentary Budget Offices”, Westminster Foundation for Democracy, 2017, pág.10. <https://bit.ly/3ubqelQ>

²⁰¹ **Nora aclaratoria:** La base de datos sobre consejos Fiscales del FMI de 2015 cataloga al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México (1998) como uno, sin embargo, esta institución no cuenta con el mandato, la independencia o la estructura para operar como tal, por esa razón en esta investigación no es considerado, actualmente el FMI reconoce la necesidad de contar con un verdadero CFI en México.

“conglomerado no europeo” pueden existir países de Europa que por sus características se catalogan ahí y viceversa.

Por ejemplo, dichos investigadores catalogan a los Consejos Fiscales de Italia y Grecia fuera del conglomerado europeo dado que son organismos escritos al Poder Legislativo de tipo “Oficina de presupuesto Parlamentario” similares al modelo estadounidense, y a los Consejos Fiscales de Perú, Colombia, Chile dentro del conglomerado europeo, dado que son organismos autónomos adscritos administrativamente al Poder Ejecutivo²⁰²

Actualmente Nueva Zelanda, Jamaica, Japón, México, Indonesia, Mongolia e India, han comenzado a debatir la propuesta de adoptar un CFI o legislar al respecto.

A fin de caracterizar a detalle los dos grupos de CFI identificados por Bethlendi, Lentner, Vasa & Póra (2019), a continuación se presentan las características principales del conglomerado europeo y no europeo.

Cuadro 20: Modelo Institucional de los Consejos Fiscales dentro y fuera de Europa

| | UE | No UE |
|--------------------------------------|-----------|--------------|
| Organización del Parlamento | 2 | 8 |
| Organización Separada del Parlamento | 24 | 5 |

Fuente: Recuperado de “Fiscal council: European model or new global standard?”, Bethlendi, Lentner, Vasa, & Póra, 2019, Journal of International Studies pp. 40-42.

Como se revisó anteriormente, una de las características que permiten diferenciar el universo de CFI en dos grandes grupos es su modelo institucional; en Europa los modelos predilectos son organismos adscritos al Poder Ejecutivo, a excepción de Finlandia, Lituania y Estonia donde las funciones del Consejo Fiscal fueron asignadas a oficinas de auditoría.²⁰³, por el contrario, fuera de Europa los Consejos Fiscales tienden a operar dentro del Congreso en Oficinas de Presupuesto Parlamentario (OPP) inspiradas en el modelo estadounidense.

²⁰² El caso del Consejo Fiscal de Brasil no está considerado en el ejercicio de Bethlendi, Lentner, Vasa & Póra (2019) sin embargo, a pesar de estar adscrito al senado, la base datos de CFI de la OCDE no lo cataloga como oficina parlamentaria, por otro lado, el Consejo Fiscal de Paraguay está adscrito al ministerio de Hacienda del Poder Ejecutivo por lo que sería símil del modelo europeo al no pertenecer al parlamento.

²⁰³ De acuerdo con la base de datos de Consejos Fiscales de la OCDE, Estonia, Finlandia y Lituania las funciones del Consejo Fiscal fueron asignadas a oficinas de auditoría.

Cuadro 21: Alcance sus actividades de los CFI dentro y fuera de Europa

| | Elaboración de pronósticos | Evaluación de pronósticos | Recomendaciones | Sostenibilidad de largo plazo | Consistencia de Objetivos | Costeo de medidas | Monitoreo de reglas fiscales |
|-------|----------------------------|---------------------------|-----------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------------|
| UE | 38% | 88% | 71% | 75% | 96% | 33% | 100% |
| No UE | 62% | 69% | 77% | 38% | 54% | 62% | 31% |

Fuente: Recuperado de “Fiscal council: European model or new global standard?”, Bethlendi, Lentner, Vasa, & Póra, 2019, Journal of International Studies pp. 40-42.

Respecto al alcance de las actividades, los Consejos Fiscales europeos, estos realizan principalmente 3 actividades, monitoreo del cumplimiento de las reglas (topes) fiscales, de la consistencia de los objetivos fiscales propuestos por la autoridad hacendaria, aunado a la revisión de los pronósticos oficiales y una evidente preferencia por evaluación de la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Por otro lado, las actividades de los Consejos Fiscales fuera de Europa se remiten al costeo de proyectos legislativos, elaboración de pronósticos fiscales y la evaluación de pronósticos oficiales. Una práctica homologada tanto en el conglomerado europeo y no europeo es la emisión de recomendaciones no vinculantes, dado que 7 de cada 10 Institutos lo realizan.

Cuadro 22: : Canales de Influencia de los CFI dentro y fuera de Europa

| | Pronósticos utilizados en el presupuesto | Pronósticos vinculantes | Cumplir explicar | Consulta Formal audiencias | Veto | Alto Impacto Mediático |
|-------|--|-------------------------|------------------|----------------------------|------|------------------------|
| UE | 13% | 8% | 33% | 63% | 4% | 79% |
| No UE | 8% | 0% | 0% | 23% | 0% | 54% |

Fuente: Recuperado de “Fiscal council: European model or new global standard?”, Bethlendi, Lentner, Vasa, & Póra, 2019, Journal of International Studies pp. 40-42.

En lo que respecta a los canales de influencia de los Consejos Fiscales a través de los cuales se fomentan la responsabilidad fiscal, ambos grupos coinciden en que la vía de influencia principal para con los tomadores de decisión y el público usuario de información es el alto impacto mediático, seguido de la consulta formal o audiencia con altos funcionarios del presupuesto. Otra diferencia relevante es que el porcentaje de independencia legal y operacional en Europa

son de 88 y 81%, respectivamente, muy por encima del 69 y 54% presentado en las IFIs externas Europa.²⁰⁴

En resumen los Consejos Fiscales europeos tienen mandatos más ambiciosos, una mayor diversificación entre sus canales de influencia y tienden a contar con mayor independencia legal y operacional que sus homólogos fuera del viejo continente, estas diferencias se remiten principalmente a la progresiva consolidación de estos organismos en Europa derivado de la entrada en vigor de los acuerdos regionales de implementación y colaboración entre CFI desde 2011, sin embargo esto no significa que un modelo institucional fuera del Poder Legislativo sea más valioso que otro, dado que su efectividad depende de otras características clave que ha identificado la OCDE en sus recomendaciones de principios, como: contar con una voz fuerte y respetada en el debate público sobre el presupuesto, garantías de independencia operativa y la calidad de sus previsiones presupuestarias.²⁰⁵

3.3 Redes y convenios internacionales de trabajo entre CFIs

Ante el aumento en el número de países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente²⁰⁶ a partir de la crisis financiera del 2008, y de su progresiva consolidación como mecanismos de estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, principalmente en el continente europeo, organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea tomaron la iniciativa de crear redes y grupo de trabajo destinados a ser plataformas de colaboración internacional entre directivos de Consejos Fiscales, académicos y representantes de otros organismos internacionales; así pues, para tener una perspectiva más amplia de estas redes, el propósito principal de este apartado es presentar dichas plataformas de cooperación, formales e informales a fin de conocer sus roles, composición, funcionamiento, impacto, objetivos, mecanismos de participación, acuerdos, agendas de trabajo y reflexionar acerca de su importancia en la construcción de mejores estándares y prácticas internacionales.

²⁰⁴Bethlendi, Lentner, Vasa, & Póra. “Fiscal council: European model or new global standard?”, pág. 42. (ver capítulo 1, nota al pie n.77)

²⁰⁵ Debrun y Kinda. “The functions and impact of fiscal councils” pág.9, (ver capítulo 1, nota al pie n. 55)

²⁰⁶ Los términos Consejo Fiscal Independiente, Instituto Fiscal Independiente y Organismo Fiscal independiente son utilizados como sinónimos en múltiples investigaciones y estudios internacionales y hacen referencia al mismo tipo de organismo.

Redes de Trabajo Internacional

La cooperación internacional entre Consejos Fiscales Independientes es un acontecimiento reciente y focalizado a pesar de que estos organismos surgieron desde la segunda mitad del siglo pasado y se han popularizado en los últimos años entre países de todos los niveles de ingreso y regiones geográficas, fue solo a partir de la crisis de 2008 que comenzaron los esfuerzos por organizar plataformas formales de trabajo en búsqueda de compartir experiencias, ideas e identificar las mejores prácticas entre los países.

Al año 2020 se tiene registro de al menos cinco redes de trabajo internacionales activas entre los CFI, cada una con sus objetivos y estructura particulares, dos de ellas conformadas solo por países miembros de la Unión Europea, una organizada para los Consejos de países de la OCDE y otra más auspiciada por el Banco Mundial y la Universidad Ottawa

- a) Red de Funcionarios Parlamentarios de Presupuesto e Instituciones Fiscales Independientes (PBO Network)
- b) Red de Directores de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (UE IFI)
- c) La Red de Instituciones Fiscales Independientes (EUNIFI)
- d) La Red Global de Oficiales de Presupuesto Parlamentarios (GN-PBO)
- e) La Red africana de Oficinas de presupuesto Parlamentario, (AN-PBO)

Red de Funcionarios Parlamentarios de Presupuesto e Instituciones Fiscales Independientes de la OCDE (PBO-IFIs)²⁰⁷

PBO-IFIs es una red de trabajo dentro de la estructura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) creada en 2009 que reúne anualmente a personal directivo de Consejos Fiscales, Unidades de Investigación del Parlamento, Comisiones Parlamentarias, académicos de los países miembros y representantes de otros organismos internacionales con el objetivo de:

- Proponer mejores mecanismos de supervisión del proceso presupuestario

²⁰⁷ OCDE. “Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions “ sitio web Institucional, consultado el 17 de agosto de 2020. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/>

- Identificar principios de buenas prácticas y contribuir al establecimiento de estándares internacionales.
- Compartir experiencias prácticas sobre el método de trabajo de los CFI en el mundo
- Debatar sobre cuestiones presupuestarias sustantivas
- Perfilar nuevas instituciones y cambios significativos en los mandatos de las instituciones más antiguas.

Entre los productos que ha elaborado la red desde su nacimiento se encuentran múltiples estudios de caso, encuestas, índices de independencia y alcance de los CFI, construcción de bases de datos, análisis de riesgo fiscal ,además de la redacción conjunta de los principios rectores sobre el diseño y la gobernanza de los Consejos Fiscales Independientes que rigen hoy las buenas prácticas internacionales, plasmadas en el documento “*Recommendation on Principles for IFIs*” del año 2014.²⁰⁸ Hecho que la cataloga como una de las redes más productivas a nivel internacional.

PBO-IFIs tiene su origen como una red asociada al Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios del Presupuesto (SBO- Senior Budget Officials) que opera desde 1980, el cual es el principal canal de cooperación internacional sobre el presupuesto dentro de la OCDE al reunir a directores de presupuesto y otros altos funcionarios de los países miembros, del cual se desprenden también otras redes regionales

Al pasar de los años la red PBO²⁰⁹-IFIs se ha fortalecido y desarrollado desde su primera reunión oficial en Roma, Italia en febrero del año 2009 a la que asistieron 14 países, en 11 años ha logrado sumar a 28 de los 36 países de la OCDE que ahora tienen ahora un Consejo Fiscal Independiente además de trabajar juntamente con naciones socias de la organización como Brasil, Perú y organismos supranacionales como el Consejo Fiscal Europeo.

²⁰⁸ OCDE. “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, (ver cap. 1 nota al pie n.84)

²⁰⁹ Las siglas PBO hacen referencia a *Parliament Budget Office*, que en su traducción al español es Oficina de presupuesto del Parlamento. Se refiere a un tipo de Consejo Fiscales que opera dentro del Congreso.

Diagrama 4: Estructura del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios del Presupuesto (SBO)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

Los mecanismos de cooperación de la red PBO-IFIs son

- Compartir experiencias, debatir sobre los nuevos escenarios e investigaciones redacción de recomendaciones, establecimiento de agendas de trabajo, construcción de comunidad y fortalecimiento de los lazos entre autoridades de las CFI en la reunión anual.
- Colaboración entre miembros para la redacción de los productos de la Red
- Compartir información para nutrir las bases de datos

Agenda vigente (últimas reuniones):

En las reuniones de los últimos 3 años, las reuniones han mostrado particular interés en temas como, la importancia del acceso a la información para el trabajo de los CFI y de mantener buenas relaciones con los proveedores de datos; la necesidad de ampliar el desarrollo de

información sobre el desempeño para los CFI; el indispensable equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso presupuestario; las oportunidades y los desafíos del uso de redes sociales como estrategia de comunicación de los CFI; y la discusión sobre cómo pueden los CFI continuar promoviendo la transparencia fiscal y la rendición de cuentas en medio de la pandemia mundial del COVID-19 y cómo responder a medida que la crisis avanza hacia su fase de recuperación.²¹⁰

La Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (EUIFIS)

La Red EUIFI es una institución voluntaria e inclusiva, abierta a todos los organismos de supervisión fiscal independientes que operan en la Unión Europea que opera como una plataforma para intercambiar opiniones, conocimientos especializados y unir recursos en áreas de interés común, fue creada formalmente en 2015 a través de la ratificación del acuerdo de Bratislava (2013) tras dos años de reuniones informales; dicho acuerdo fue firmado inicialmente por 21 países, acordando en los objetivos, estructura y mecanismos de selección de liderazgos de la organización. Actualmente la red cuenta con 30 CFI asociados de 26 países y es presidida por Sander Van VELDHUIZEN, líder de programa en la Oficina de Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos.

Los objetivos de la red EUIFI son promover esfuerzos para revisar y reforzar el marco fiscal europeo; compartir opiniones, conocimientos, recursos, información, y establecer principios comunes entre los CFI europeos, además de la representación de sus intereses comunes ante los comités europeos sobre finanzas y política económica.

Respecto a los productos de la red se encuentran artículos e informes sobre el desempeño de los CFI, encuestas, la publicación semestral del monitor fiscal que es una plataforma para transmitir los mensajes clave de la organización, sus trabajos, y de discusión sobre los desafíos en las economías, las finanzas públicas y los marcos fiscales de los Estados miembros de la UE.

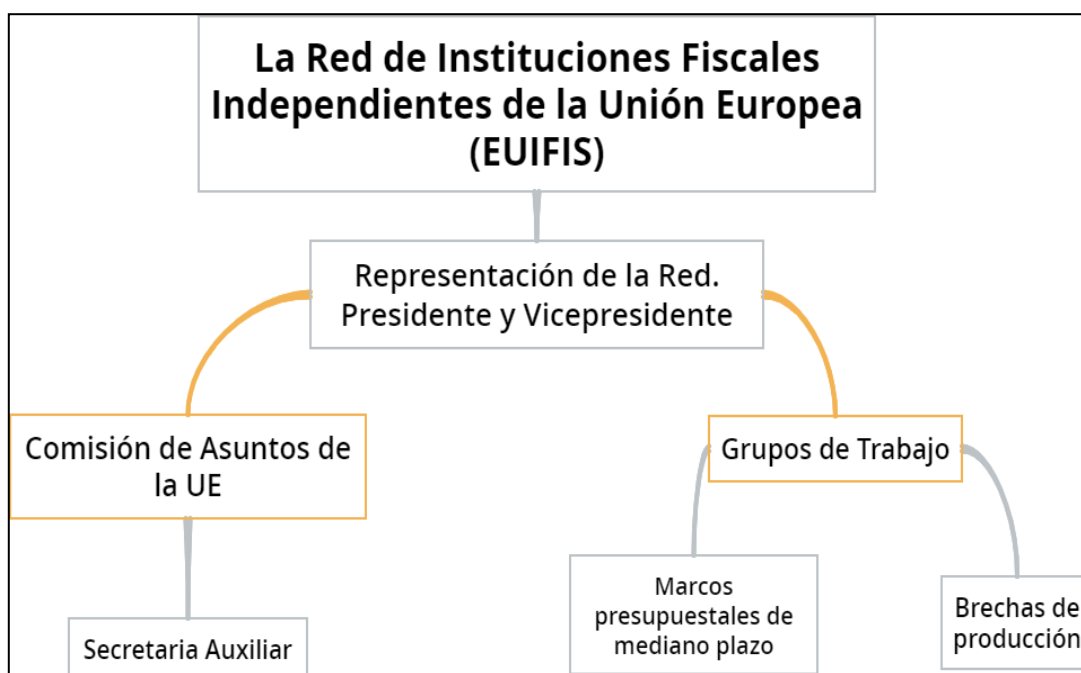
Mecanismos de cooperación

- Reuniones anuales internas de primavera y otoño
- Acuerdos de colaboración y reuniones con otras redes y las autoridades de la Unión.

²¹⁰ OCDE. “Virtual Meeting - IFIs’ responses to the COVID-19 crisis”, agenda de la reunión PBO-IFIs, 2020. <https://bit.ly/3fzpXoJ>

- Establecimiento de grupos internos de trabajo sobre temas relevantes, por ejemplo el grupo sobre y el grupo sobre brechas de producción.
- A través de la conformación del comité de asuntos de la UE de la red, que organiza las relaciones con las autoridades de la Unión.
- La redacción conjunta de documentos de posición institucional

Diagrama 5: Estructura de la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea



Fuente: Elaboración propia con datos de EUIFIS

Agenda vigente

Las últimas reuniones de la red a mediados del 2020 se han atendido temas relacionados al impacto de la COVID19 en la economía de la UE y sobre las actividades/comunicación en y entre de los CFI, se levantó una encuesta para conocer las políticas fiscales implementadas en los países de la Unión y sobre las adecuaciones realizadas por los CFI a los pronósticos de crecimiento.

DG ECFIN - Red de Instituciones Fiscales Independientes de la UE (EUNIFI)

Otra red de trabajo dedicada exclusivamente a armonizar los trabajos entre CFI en la Unión Europea es ECFIN EUNIFI, la cual es organizada por la Dirección de Política Fiscal de la

Dirección General de Asuntos Económicos de la Comisión Europea, con reuniones anuales en Bruselas Bélgica desde el año de 2013, con un doble objetivo, por un lado, establecer líneas de comunicación entre los consejos fiscales y la Comisión, y por otro, promover el intercambio de buenas prácticas entre los consejos fiscales nacionales.²¹¹

EUNIFI surge como un mecanismo para ayudar a los países y sus Consejos Fiscales a organizarse para dar cumplimiento a los acuerdos de gobernanza económica *Two-Pack, Six. Packs* aprobados en la Unión Europea de 2011-2013 referentes a una supervisión, valoración de los planes presupuestarios y prevención de desequilibrios macroeconómicos²¹² a través del intercambio de experiencias, información, organización de seminarios de formación sobre el marco fiscal europeo, la producción conjunta de investigaciones y la creación de grupos de trabajo.

Respecto a la convocatoria de la organización, esta se ha fortalecido en las últimas reuniones, en 2019 la conferencia anual reunió a 42 delegados representando a 32 CFI nacionales y a autoridades de alto nivel de la Unión Europea como el presidente del Consejo Fiscal Europeo, Niels Thygesen, el Director General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea Lucio Pench y a los directores de otras redes internacionales de IFIS; debido al creciente interés las reuniones se han pactado dos veces al año.

La Red Global de Oficiales de Presupuesto Parlamentarios (GN-PBO)²¹³

La red GN-PBO es una Comunidad de Práctica (CoP) no regionalizada, nacida en 2013, bajo la gestión y financiamiento del Instituto de Estudios Fiscales y Democracia (IFSD) de la Universidad de Ottawa y el Banco Mundial, que reúne al personal de Consejo Fiscales que operan dentro del Parlamento y al personal técnico de las secretarías parlamentarias, en una plataforma para compartir conocimientos y experiencias sobre buenas prácticas, conceptos,

²¹¹ Oficina de Presupuesto Parlamentario de Italia, “PBO participates in second meeting of the EUNIFI”, nota de prensa, 2014, consultado el 30 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3fL7qW6>

²¹² Lászlo Jankovics y Monica Sheerwood, “Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years”, (Comisión Europea, documento de discusión 067, 2017), pág. 5 <https://bit.ly/3ph6xYm>

²¹³ La Red Global de Oficiales de Presupuesto Parlamentarios. “About GN-PBO”, sitio web oficial, consultado el 16 de agosto de 2020. <https://www.e-pbo.org/About%20Us>

desafíos y oportunidades relacionados con el diseño, establecimiento y operación de las Oficinas de Presupuesto del Parlamento (OPP)

Sus objetivos son:

- Incrementar las conexiones, la conectividad y las comunicaciones entre las OPP
- Mejorar el acceso a la información y los recursos materiales.
- Mejorar la comprensión de conceptos, mecanismos y prácticas sobre planificación, establecimiento e implementación.
- Promover el intercambio de conocimientos; intercambio de experiencias y colaboración entre OPP.

Para cumplir con estos propósitos la red realiza una reunión anual en diversas sedes donde se organizan semanarios temáticos y formativos, además de contar con su portal web de colaboración, “e-PBO.org” donde se llevan a cabo seminarios web, debates en línea, blogs comunitarios, boletines comunitarios, cursos de formación especializados electrónicos, además de la realización de estudios de caso, encuestas, guías de buenas prácticas, etc.

La red GN-PBO es una de las más diversas e incluyentes al colaborar con personal de Consejo Fiscales de Europa, África, Asia y América; actualmente la red está conformada por CFI establecidos en Uganda, Canadá, Kenia, Liberia, Nigeria, Filipinas, Seychelles, República Dominicana, Ghana, Zambia; autoridades de países que están considerando su inclusión como, Tailandia, Zimbabue; Secretarías o Institutos de Formación Parlamentaria que desempeñan las funciones de un CFI en Vietnam, Camboya y trabajado activamente con autoridades de Serbia, Ucrania, Sudáfrica, EUA, Escocia, Corea,²¹⁴ y otras redes similares como PBO-IFIs de la OCDE.

La Red africana de Oficinas de Presupuesto Parlamentario, (AN-PBO)

La red AN- PBO es una plataforma de colaboración entre Consejo Fiscales que operan dentro del Congreso en África. Fue creada por consenso en 2016 para compartir ideas , experiencias y fomentar el análisis y estudio del papel del parlamento en la supervisión fiscal²¹⁵,

Sus trabajos se centran en la revisión de las estructuras de gobernanza en África, de experiencias internacionales, promoción de la comunicación eficaz, participación pública,

²¹⁴ Ibid

²¹⁵ Parlamento de la República de Sudáfrica. “El papel de los parlamentos africanos en la supervisión fiscal, contribución a la agenda de desarrollo de la unión africana en 2018”, comunicado de prensa del sitio web, consultado el 29 de agosto de 2020: <https://bit.ly/39zwHz2>

establecimiento de nuevos Consejos Fiscales y estrategias fiscales para el cumplimiento de la agenda 2063.

La importancia de la Cooperación entre los Consejos Fiscales

Como se revisó en el apartado anterior, el principal canal de colaboración vertical entre los CFI son las redes de trabajo internacional, a través de ellas es posible compartir información, recursos, experiencias, construir acuerdos, agendas de trabajo, debatir ideas, identificar buenas prácticas, etc., incentivando el aprovechamiento del trabajo y conocimiento construido colectivamente al contar con más y mejor información para la toma de decisiones en cada CFI nacional.

Entre los principales beneficios de la cooperación internacional se encuentra.

- Mayor resiliencia institucional:

A través del intercambio de información es posible diseñar mejores CFI, capaces de aprender sobre tu entorno y sobre errores de implementación en otros países, habilitándolas para generar las adecuaciones necesarias para hacer frente a nuevos escenarios, donde los riesgos fiscales no provienen de un solo frente, por ejemplo, crisis sanitarias, conflictos bélicos, desastres naturales, posiciones políticas antidemocráticas etc., y mejorando su capacidad de anticipar dichos escenarios, es decir, contar con una mayor resiliencia institucional.

Esta ventaja, permitiría a los CFI sobrevivir a los cambios políticos y consolidarse en el mediano plazo, además de fomentar su independencia y apartidismo al conocer/aplicar los mecanismos más efectivos para blindar los trabajos de los Consejos, reduciendo la probabilidad de ser una política fallida o temporal.

- Optimización de la curva de aprendizaje

Los Consejos Fiscales de nueva creación son especialmente beneficiados por la cooperación y el aprendizaje colectivo, dado que se optimiza la curva de aprendizaje en su implementación y consolidación, además de reducir el tiempo del diseño institucional al existir las bases y principios de buenas prácticas identificados por la experiencia, permitiendo enfocar los esfuerzos en temas de viabilidad económica, negociación política y operatividad entre las diversas propuestas y actores involucrados.

La reducción de los costos de implementación relacionado con un mayor conocimiento de mecanismos/ arreglos eficientes entre los Consejos Fiscales y de la reducción de los errores

u omisiones, incentivan la efectividad y vuelven más atractiva la propuesta institucional entre los tomadores de decisión y la sociedad civil.

- Más recursos

La cooperación internacional también facilita el acceso a más recursos económicos y humanos dentro de los Consejos en proyectos conjuntos, por ejemplo; existe la posibilidad de que la evaluación de diseño o desempeño de un Consejo Fiscal sea realizada con el apoyo o supervisión de un Consejo externo u otro organismo internacional como el FMI o la OCDE, el financiamiento conjunto de investigaciones, o con la creación de un fondo internacional común entre CFI para apoyar a las instituciones que son afectadas por recortes de presupuesto, a fin de garantizar su operación y la vigilancia de la responsabilidad fiscal en ese país.

- Mayor credibilidad y confianza internacional

Uno de los principales beneficios de la cooperación entre CFIs es que favorece una mejora en la percepción sobre el marco fiscal y el compromiso de responsabilidad hacendaria de cada nación entre la comunidad internacional, agencias calificadoras, organismos internacionales, sobre todo en países en vías de desarrollo, trayendo consigo más oportunidades de financiamiento, inversión y colaboración.

La posibilidad de contar con evaluaciones más confiables entre CFIs, permitirían conocer la verdadera impacto que está teniendo estos organismos sobre las autoridades fiscales y sus decisiones o la influencia entre la sociedad civil en términos de su participación social informada y sumar aún más sectores a favor de la iniciativa.

- Voz más potente

Las redes de Consejos Fiscales han demostrado que cooperar empodera su voz ante organismos, regionales, globales o supranacionales, por ejemplo, las misivas que ha escrito conjuntamente dentro de la red EUNIFI a las autoridades de la Comisión Europea para solicitar acceso oportuno a la información fiscal de la Unión para realizar sus trabajos, las cuales tuvieron una respuesta rápida y oportuna de las autoridades, que probablemente no hubiera sido tan asequible de acudir de manera unilateral..

De igual forma Consejo Fiscal ve escaladas sus propuestas y recomendaciones de mejora sobre responsabilidad fiscal a nivel global al presentarse en una plataforma especializada

donde participan actores de todo el mundo, con mayor probabilidad de ser escuchadas, debatidas, reproducidas o implementadas.

Comentarios finales del capítulo tercero

Una vez realizada la revisión de las experiencias sobre la implementación de diverso Consejos Fiscales alrededor del mundo, es importante hacer énfasis en los siguientes hallazgos.

-Ha aumentado la popularidad de los Consejos Fiscales como mecanismos para fomentar mejores resultados fiscales en la última década tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, principalmente en Europa, África y América, por ello es posible catalogarlos como una medida de alcance global.

-Debido a la juventud y la relativa heterogeneidad de los Consejos Fiscales alrededor del mundo la evidencia sobre su efectividad es limitada y no concluyente, sin embargo existe una serie de estudios que nos brindan indicios y hallazgos prometedores que mencionan que Consejos Fiscales bien diseñados pueden favorecer resultados presupuestarios más sólidos a través de características clave como la independencia, el alto impacto mediático, y la realización de actividades como el seguimiento a la regla fiscal del gobierno, y la evaluación de pronósticos macroeconómicos oficiales.

-Los Consejos Fiscales que han sobresalido en mediciones y ranking internacionales como Reino Unido, Suecia, Estados Unidos, etc. utilizan mecanismos que favorecen su independencia, transparencia y rendición de cuentas, como: Evaluaciones externas periódicas, relevo escalonado de sus miembros, uso de memorándums de entendimiento con el gobierno, publicación de los datos, supuestos y metodologías con las que elaboran sus productos, trabajar de la mano con grupos/juntas de asesores académicos, contar con criterios estrictos y claros de contratación y despido, acceso irrestrictos a la información fiscal, colaboración internacional mediante redes, etc.

-La experiencia internacional sobre los riesgos terminales a los que se enfrenta un Consejo Fiscal nos invita a enfocar la atención en aspectos clave como la transparencia para evitar malas prácticas en el uso de los recursos públicos o la contratación de personal que puedan afectar la credibilidad e impacto de los institutos, que es fundamental para el cumplimiento

de sus objetivos, de igual forma sobre la importancia de contar con un protocolo de acción ante ataques, amenazas y descalificaciones públicas de actores políticos o privados, y de generar los mecanismos de protección que blinden el cumplimiento de su mandato.

- Tradicionalmente los investigadores reconocían una clara heterogeneidad entre los Consejos Fiscales sin embargo, recientemente se clarificó que es posible identificar claramente 2 grandes grupos generales: el conglomerado europeo y un conglomerado no europeo, dentro de los cuales los CFI europeos tienen mandatos más ambiciosos, una mayor diversificación entre sus canales de influencia y tienden a contar con mayor independencia que sus homólogos fuera del viejo continente, sin embargo esto no significa que un modelo institucional fuera del Poder Legislativo sea más valioso que otro, dado que su efectividad depende de otras características.

- Un Consejo Fiscal independiente es poco efectivo de forma unilateral: la experiencia europea y en particular de Suecia, nos enseña que un Consejo Fiscal independiente trabajando de la mano de otros mecanismos como reglas fiscales, proyectos de planificación plurianual, leyes de responsabilidad fiscal etc., impulsadas mediante un consenso político y que operen de manera coordinada, pueden favorecer posiciones fiscales más sólidas

-La complejidad e incertidumbre que caracterizan nuestra época obligan a los Consejos Fiscales a trabajar de la mano de sus homólogos en el mundo, por lo cual han surgido al menos cinco redes de trabajo internacional que han favorecido el compartir información, recursos económicos, experiencias, la construcción de acuerdos, agendas de trabajo, el debate de ideas, la identificación de buenas prácticas, el empoderamiento de la voz de los Consejos, etc., incentivando el aprovechamiento del trabajo y conocimiento construido colectivamente al contar con más y mejor información para la toma de decisiones en cada Consejo Fiscal a nivel nacional y subnacional.

Capítulo Cuarto: Propuesta de diseño institucional de un Consejo Fiscal Independiente en el contexto actual de México (2021)

- 4.1 Resultado de cuestionarios de Investigación enviados a actores clave del debate sobre el Consejo Fiscal en México
- 4.2 Propuesta de diseño institucional del Consejo Fiscal mexicano
- 4.3 Los retos de implementación del Consejo Fiscal mexicano

Capítulo cuarto: Propuesta de diseño institucional de un Consejo Fiscal Independiente en el contexto actual de México (2021)

Una vez revisados los principales elementos teóricos sobre los Consejo Fiscales a fin de contar con un panorama general sobre su origen, objetivos, diseños, atribuciones y mecanismos de acción (capítulo primero); de la revisión cronológica del debate nacional sobre la creación de un Consejo Fiscal en nuestro país y el contraste entre las diferentes posturas sociales, empresariales y políticas sobre el tema (capítulo segundo) y de la revisión de la experiencia internacional de los países que cuentan con un Instituto Fiscal, (capítulo tercero) para de conocer cuáles son las mejores prácticas en cuanto a modelos, estructuras, prácticas, mecanismos de cooperación y protección de su independencia a nivel global; entonces es posible cumplir dentro de la redacción del capítulo cuarto con el objetivo principal de esta investigación y construir una propuesta integral de diseño institucional propia para un Consejo Fiscal en México que considere la experiencia y buenas prácticas internacionales como el contexto y necesidades nacionales en el ámbito fiscal.

Para cumplir con este propósito el capítulo está dividido en 3 subapartados.

4.1 Análisis de la información sobre los resultados de los cuestionarios enviados a actores clave

Este apartado está dedicado a presentar los resultados del envío de formularios electrónicos a actores clave y líderes en el debate sobre la propuesta de implementar un Consejo Fiscal en México, cuyo objetivo es aprovechar su conocimiento y experiencia en la elaboración de la propuesta de diseño institucional de este capítulo.

4.2 Propuesta de diseño institucional del Consejo Fiscal mexicano

Esta sección está dedicada a la redacción de la propuesta de diseño para un Consejo Fiscal Independiente en México, su mandato, objetivos, visión, misión, estructura organizacional etc. y a ofrecer recomendaciones específicas de buenas prácticas.

4.3 Los retos de implementación del Consejo Fiscal mexicano

Este apartado está destinado a reflexionar sobre los diferentes retos del proceso de implementación y consolidación del Consejo Fiscal de México en el contexto político y económico actual del país.

4.1 Análisis de la información sobre los resultados de los cuestionarios enviados a actores clave.

Como parte de la investigación sobre la propuesta de crear Consejo Fiscal Independiente en México y su diseño institucional ideal, se envió un breve cuestionario electrónico en formato de Google Form²¹⁶ a 12 actores clave que han liderado el debate público sobre dicha propuesta en México, cuyos perfiles son de académicos, investigadores, legisladores, directivos de organizaciones de la sociedad civil, empresariales y financieras; todo ello con el objetivo de robustecer la investigación al recopilar la opinión de expertos en finanzas públicas provenientes de diferentes sectores sociales, para aprovechar su conocimiento y experiencia en la elaboración de la propuesta de diseño institucional que formará parte del capítulo cuarto de esta tesis.

Cuadro 23: Participantes del cuestionario

| Nombre | Puesto o cargo que desempeña | Institución a la que pertenece |
|----------------------------------|--|---|
| Héctor Villarreal Paéz | Director / Profesor | CIEP / Tec. Monterrey |
| Juan Carlos Moreno Brid | Profesor Titular C | UNAM Facultad de Economía |
| Carlos Urzúa Macías | Profesor titular | Tecnológico de Monterrey |
| Reginaldo Martín Esquer Félix | Vicepresidente Nacional de Justicia y Asuntos Tributarios | Coparmex |
| Carlos Serrano Herrera | Economista en jefe | BBVA |
| Mario Iván Domínguez | Investigador | Instituto Belisario Domínguez |
| Carlos Brown Solà | Especialista en finanzas públicas y gobernanza | SUR Instituto del Sur Urbano |
| Alfonso Ramírez Cuéllar | Coordinador del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria | Cámara de Diputados |
| Alejandro Virgilio Alegría Matus | Investigador de finanzas públicas | Laboratorio de Políticas Públicas Ethos |
| Soraya Pérez Munguía | Diputada Federal | Cámara de Diputados |
| Luis Foncerrada Pascal | Director de la Facultad de Economía y Negocios | Universidad del Mayab-Anáhuac |
| Valeria Moy | Directora General | Instituto Mexicano para la competitividad |

²¹⁶ Formulario de Investigación, El Diseño de un Consejo Fiscal Independiente en México, 2021, <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSejr8q7UyvvwOnkd1s1kDP7SvcRKMBEJtegKedllsvu3Wpbw/viewform>

Selección de los encuestados

La selección del perfil de los encuestados se llevó a cabo previo a una revisión curricular y una valoración de los aportes al debate público sobre la creación de un Consejo Fiscal en México a partir de sus investigaciones, artículos, propuestas, opiniones, participación en mesas de diálogo, entrevistas en medios de comunicación, etc., considerando solo a los actores más activos y cuidando en todo momento que se incluyeran al menos a dos miembros de diferentes sectores sociales: sociedad civil, legisladores, sector privado y academia.

Modalidad de envío del formulario

Sobre la decisión de la modalidad de envío del formulario, se consideró que la vía electrónica era la más conveniente al respetar las políticas gubernamentales en torno a las medidas sanitarias impuestas en la jornada nacional de sana distancia y en seguimiento de los protocolos universitarios vigentes sobre el trabajo de campo en el periodo de pandemia.

Plataforma de elaboración

Se aprovechó la flexibilidad, gratuidad y facilidad en el manejo de datos que brinda el software de administración de encuestas Google Form, que permite al usuario responder el formulario en cualquier lugar y horario, lo cual favoreció la participación de los encuestados al no afectar la agenda de sus actividades.

Diseño del Formulario.

Respecto al diseño del formulario, este fue elaborado con base en variables clave identificadas en la base de datos de los Consejos Fiscales Independientes del FMI y en los principios de buenas prácticas propuestos por la OCDE para el diseño de institutos fiscales. La estructura del formulario consta de un total de 28 preguntas; las primeras cuatro de ellas enfocadas a la recopilación de los datos del encuestado: nombre, puesto, institución a la que pertenece, medio de contacto y las 24 restantes divididas en dos grandes bloques, el primero dedicado a preguntas sobre el diseño institucional "ideal" de un Consejo Fiscal Independiente en México atendiendo preguntas sobre el tipo de autonomía, alcance de actividades, mecanismos de difusión, canales de influencia, grado de vinculación de sus decisiones, recursos, organización interna, selección del personal, etc. y el segundo a preguntas sobre el recién aprobado Instituto de Estudios de la Hacienda Pública de la Cámara de Diputados,

expectativas, afinidad, prioridades, alternativas, amenazas, etc. El periodo del levantamiento de los formularios fue del día 23 de marzo de 2021 al día 21 de abril del 2021.

Apoyo Institucional.

Se contó con el apoyo de la Coordinación del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la elaboración de una carta de presentación institucional que fue adjunta al cuerpo del correo, hecho que favoreció en gran medida la aceptación y pronta respuesta de parte de los encuestados.

Procesamiento de información

Para procesar la información recabada con el envío de los formularios se construyó una matriz para vaciar los resultados, se elaboraron gráficos para ayudar a la visualización de las tendencias y un diagrama resumen de características de diseño Institucional elaborado con base en las principales categorías y recomendaciones identificadas en las respuestas de los formularios.

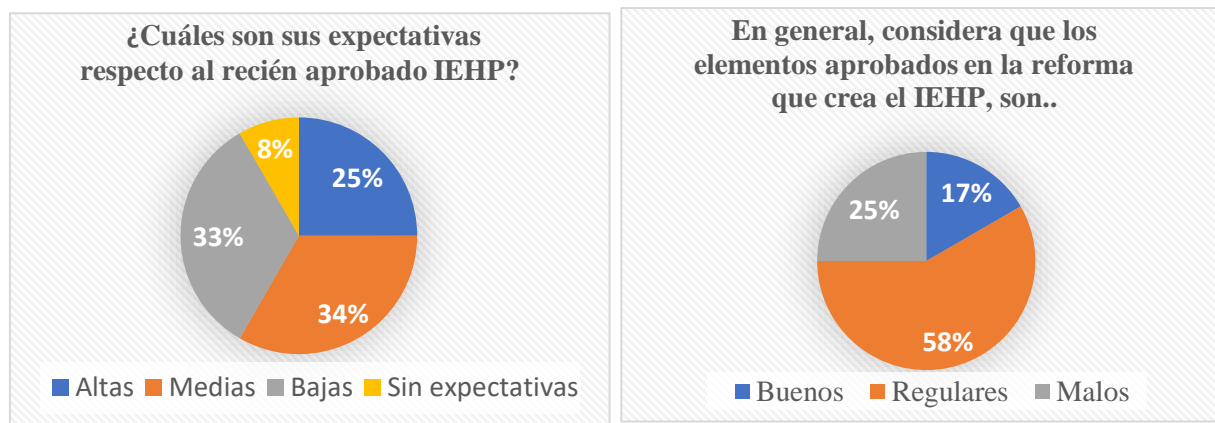
Resultados

Los resultados del primer bloque dedicado a preguntas sobre el diseño ideal de Consejo Fiscal, en México revela la preferencia de los encuestados por Consejo Fiscal adscrito al Congreso (58.3 %) que ayude a tener una discusión más equilibrada sobre el presupuesto entre el poder Legislativo y Ejecutivo (66%) e incentivar responsabilidad fiscal entre los tomadores de decisión. (75%); dicho instituto debería contar con autonomía, técnica (91%), administrativa (75%) y presupuestal (75%); no emitiría recomendaciones u opiniones de carácter vinculante (67%); sería financiado por completo con recursos públicos (91.3%) y su mandato estaría delimitado a la elaboración y evaluación de los pronósticos macroeconómicos (100%), costeo de iniciativas parlamentarias (83%), análisis de sostenibilidad fiscal de mediano y/o largo plazo (83%) y el monitoreo, evaluación de, programas, reglas o resultados fiscales (75%).

Respecto a la organización interna, los encuestados refieren que el órgano de gobierno del instituto debería de estar conformado por un director y 4 consejeros (58.3%), con puestos remunerados (66.7%) y elegidos mediante un proceso abierto y transparente, donde participen académicos (75%), ASF y Banxico y organizaciones de la sociedad civil (66.7%).

Los resultados observados en el segundo apartado dedicado a preguntas sobre el recién aprobado Instituto de Estudios de la Hacienda Pública de la Cámara de Diputados revelan desconcierto entre los encuestados, dado que solo 25% menciona tener altas expectativas sobre este nuevo organismo y solo el 17% considera como buenos los elementos de diseño mencionados en la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que habilitan su creación.

Gráfico 16 y 17: Expectativas sobre el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública

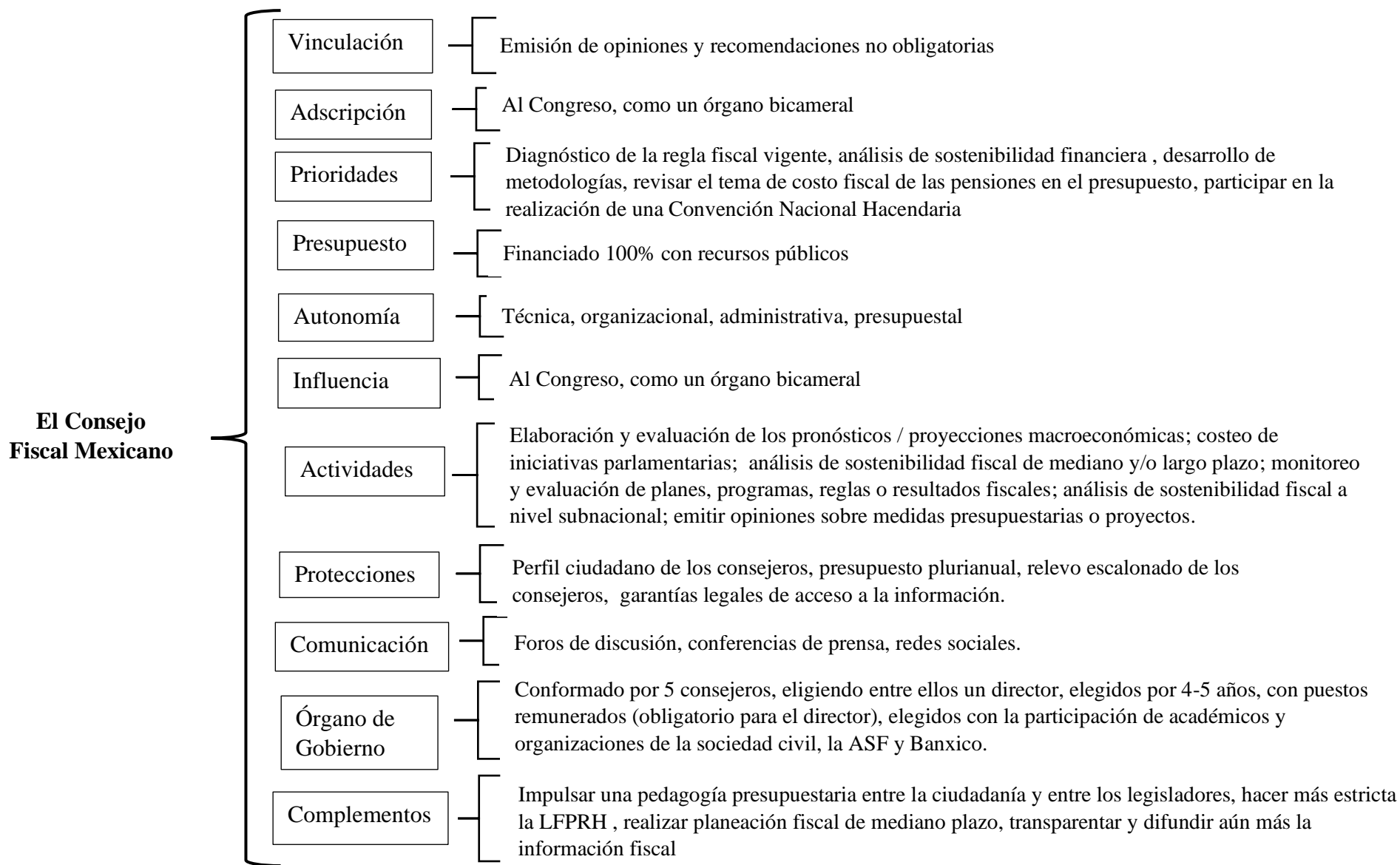


Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de los cuestionarios

Dicho desconcierto está asociado a que visualizan el surgimiento del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública como una simple reorganización del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con poco alcance. Al respecto, mencionan necesario esclarecer y fortalecer los mecanismos que evitarán que sea absorbido por interés políticos; cuidar el proceso de selección del mando del instituto; incorporar a la Dirección de Finanzas Públicas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República a fin de tener un rol bicameral; reflexionar sobre que no se trata de otra instancia de análisis presupuestal, sino de sostenibilidad financiera de las finanzas públicas, además de generar una estrategia efectiva de comunicación y participación para fomentar la apropiación social de los trabajos del instituto, entre el público, etc.

A la par los encuestados mencionan otros elementos complementarios a la operación del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública para fomentar responsabilidad fiscal como: impulsar una pedagogía presupuestaria entre la ciudadanía y los tomadores de decisión; hacer más estricta la LFPRH para que no sea tan sencillo incumplir con las metas fiscales; realizar planeación fiscal de mediano plazo; abrir y dar mayor difusión de la información fiscal.

Diagrama 6: El diseño del Consejo Fiscal Mexicano propuesto por los encuestados.



Cuadro 24: Desglose de respuestas del cuestionario

| Bloque | Tema | Preguntas | Respuestas principales |
|---|-------------------------|---|---|
| El Diseño Ideal del Consejo Fiscal Mexicano | Utilidad | ¿Para que considera útil la existencia de un Consejo Fiscal en México? * | Para incentivar la responsabilidad fiscal entre los tomadores de decisión (SHCP, legisladores) (75%), para que exista una relación más equilibrada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la discusión del presupuesto (66%) |
| | Adscripción | ¿Con cuál de las siguientes frases se siente más identificado/a? El Consejo Fiscal Independiente de México debería estar... * | Dentro de la estructura orgánica del Poder Legislativo Federal (58.3%), Ser completamente autónomo (33.3%) |
| | Vinculación | ¿Las recomendaciones y opiniones que emita el Consejo Fiscal de México deberían ser de carácter vinculante? (de cumplimiento obligatorio) * | No (67%), Sí (25%) |
| | Canales de influencia | ¿Qué canal(es) de influencia sería(n) idóneo(s) para un Consejo Fiscal en México? * | Pronósticos utilizados en el presupuesto (75%), Impacto mediático (66.7%), Cumplir o explicar (58.3), Consulta formal o audiencias (41.7%), veto (25%) |
| | Protección de autonomía | ¿Qué mecanismos institucionales considera idóneos para evitar que el Consejo Fiscal sea absorbido por interés políticos/partidistas? * | Presupuesto Plurianual (58.3%), Protección ante recortes presupuestales en su legislación (41.7%), Perfil ciudadano de los consejeros (83.3%), Relevo escalonado de los consejeros (58.3%), Una política de empleo propia con criterios claros de despido (33.3%), Garantía de acceso a información (50%) |
| | Tipo de autonomía | ¿Qué tipo de autonomía debería tener el Consejo Fiscal de México? * | Técnica (91%), Organizativa (66.7%), Administrativa (75%), Presupuestal (75%) |
| | Mecanismos de difusión | ¿Qué canales de difusión considera adecuados para el Consejo Fiscal? * | Foros de discusión (100%), Conferencias de prensa (91.7%), Redes Sociales (83.3%), tv y radio (58.3%) |
| | Actividades | Alcance de las actividades del IFI ¿Qué actividades debería realizar? * | Elaboración y evaluación de los pronósticos / proyecciones macroeconómicas (100%), Costeo de iniciativas parlamentarias (83%), Análisis de sostenibilidad fiscal de mediano y/o largo plazo (83%), Monitoreo y evaluación de planes, programas, reglas o resultados fiscales (75%) |
| | Recursos | Con que de las siguientes frases se siente más identificado/a: | El Consejo Fiscal de México debería operar únicamente con financiamiento público (91.3%), El Instituto Fiscal de México debería operar con un financiamiento mixto (8.3%) |

| | | | |
|---|-----------------------------------|--|--|
| | Dirección Ejecutiva | Además de los legisladores, ¿Qué organizaciones deberían participar en el proceso de selección del director y consejeros? * | académicos (75%), ASF y Banxico (66.7%), organizaciones de la sociedad civil (66.7%), SHCP (50%), INEGI (33.3%), organismos internacionales (25%) |
| | Conformación de la mesa directiva | ¿Por cuántos consejeros debería estar formado el órgano de gobierno del CFI? * | Cinco (58.3%) siete (16.2%) |
| | Tipo de puestos del Mando | El puesto de los consejeros y el director debería ser... * | Remunerado(66.7%), consejeros honoríficos director muy bien pagado. (25%) |
| | Duración del mandato | ¿Cuántos años debería de durar el mandato de los consejeros ? * | Cuatro (25%), cinco (25%), seis (16.7%) |
| Sobre el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública | Retos | ¿Cuáles crees que serían los principales retos de implementar un Consejo Fiscal en México? * | Generar un consenso político sobre su diseño (75%), Evitar que sea absorbido por intereses políticos (75%) , Contar con un buen diseño institucional (58.3%), la aprobación de su presupuesto (33.3%) |
| | Afinidad | En general, considera que los elementos aprobados en la reforma a la LOCGEUM que crea el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública son...? * | Regulares (58.3%), malos (25%) |
| | Expectativas | ¿Cuáles son sus expectativas respecto al recién aprobado Instituto de Estudios de la Hacienda Pública? * | Medias (33.3), bajas (33.3), (altas 25%) |
| | Afinidad | Considera que el diseño Institucional planteado en las propuestas de la Ley Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, que han presentado los partidos son... | No idóneos (66%), idóneos (33%) |
| | Prioridades | ¿Cuáles deberían de ser las prioridades del CFI cuando entre en Operación? | Revisar el tema de costo fiscal de las pensiones en el presupuesto (58.3%), convocar la realización de una Convención Nacional Hacendaria (41.7%), desarrollar metodologías, elaborar un diagnóstico de la regla fiscal |
| | Complementos | ¿Qué otras acciones/mecanismos serian útiles para incentivar la responsabilidad fiscal en México? | Impulsar una pedagogía presupuestaria entre la ciudadanía y entre los legisladores, hacer más estricta la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, realizar planeación fiscal de mediano plazo, transparentar y difundir aún más la información fiscal |
| | Aportes | ¿Considera que hacen falta elementos de diseño en las propuestas de la Ley Instituto de Estudios de la Hacienda Pública que han presentado los partidos?, ¿Cuáles? | Garantizar su independencia, que sea un órgano bicameral del Congreso, definir los mecanismos de gobernanza del instituto, realizar un estudio de impacto previo a su creación |

4.2 Propuesta de diseño Institucional del Consejo Fiscal Mexicano

Derivado de la revisión de los hallazgos de los tres capítulos anteriores, donde se presentaron las características, naturalezas y funciones de los Consejos fiscales, se revisaron las diferentes posturas y propuestas sobre crear un Consejo fiscal en México, junto con la revisión comparativa de las buenas prácticas internacionales entre los CFIs, fue posible construir una propuesta de diseño institucional para un Consejo Fiscal en México acorde a las necesidades nacionales, que procura el cumplimiento de las mejores prácticas globales y sobre todo que contempla elementos y recomendaciones de expertos en finanzas públicas que fueron recabadas a través del envío de formularios.

Modelo y Adscripción

Se recomienda para México la implementación de un Consejo Fiscal en forma de una Oficina de Presupuesto Parlamentario (OPR), adscrita al Congreso, con alcance bicameral, similar al modelo norteamericano, acorde con la propuesta de la sociedad civil, los legisladores y la SHCP. La justificación de esta selección se basa en que es la propuesta con mayor viabilidad política y presupuestal de implementación en este sexenio, al no representar la creación de un organismo autónomo nuevo, dados los requerimientos presupuestales que esto requeriría, la nula afinidad del Poder Ejecutivo con este tipo de organismos y de la dura política de austeridad dentro del sector público. Otros elementos que favorecen la introducción de este modelo es el amplio apoyo político con el que cuenta dentro del Congreso por parte de dirigentes de las principales fuerzas políticas, el visto bueno brindado por la Secretaria de Hacienda y el impulso de organizaciones de la sociedad civil y empresariales.

Las virtudes de la selección de este modelo de Consejo fiscal sobre otros son que las Oficinas Independientes de Presupuesto empoderan al legislador dentro de la discusión pública que tienen con el Poder Ejecutivo sobre el presupuesto, y que tienen mejor comunicación, influencia y acceso a datos al operar dentro del mismo Congreso, sin embargo se enfrenta al mismo riesgo que los demás tipos de Consejos fiscales de ser atacado/absorbido por intereses políticos o que se busque tener injerencia sobre las decisiones, recomendaciones o trabajos vulnerando su independencia, por ello es vital un memorándum de entendimiento que armonice la relación que tendrá con los legisladores.

Mandato, visión y valores

Mandato

Proporcionar al Congreso un análisis independiente, objetivo y apartidista sobre el presupuesto público, la política fiscal del gobierno, de sus previsiones macroeconómicas y las implicaciones financieras de propuestas legislativas y proyectos de alto impacto presupuestal velando desde el ámbito de su competencia por la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

Visión

Nacional: Ser el principal referente técnico para el análisis, debate y monitoreo del presupuesto público y la política fiscal, dentro y fuera del Congreso, contribuyendo a una gestión más responsable y transparente de las finanzas públicas en México.

Internacional: Ser un referente global de buenas prácticas en términos de su independencia, transparencia, calidad técnica e impacto de sus trabajos, participando activamente en las redes internacionales de Institutos fiscales Independientes y promoviendo la creación de una red de Consejos Fiscales en el continente americano.

Valores

Independencia: Operar con plena independencia legal, operativa en el desarrollo de su actividad, el ejercicio de su presupuesto y para el cumplimiento de sus objetivos, sin la posibilidad de solicitar o recibir instrucciones por parte de funcionarios, instituciones o legisladores sobre su organización o trabajos.

Objetividad: los trabajos, opiniones y/o recomendaciones del Consejo deberán realizarse con rigor técnico, profesionalismo, de manera imparcial y sin fijar posiciones partidistas.

Transparencia: el Consejo operará con una política amplia de transparencia que promueva la confianza en la institución y en los trabajos que elabora; estará obligado a divulgar la contabilidad, minutas, acuerdos, metodologías, supuestos, auditorías, correspondencia, perfiles curriculares, declaraciones de intereses, dietas, viáticos, etc.

Rendición de cuentas: el Consejo rendirá cuentas ante el Congreso, a través de comparecencias públicas, entrega de informes periódicos de actividades y revisiones de comités externos de evaluación que permitan conocer la calidad e impacto de sus trabajos.

Propuesta de Alcance de las Actividades

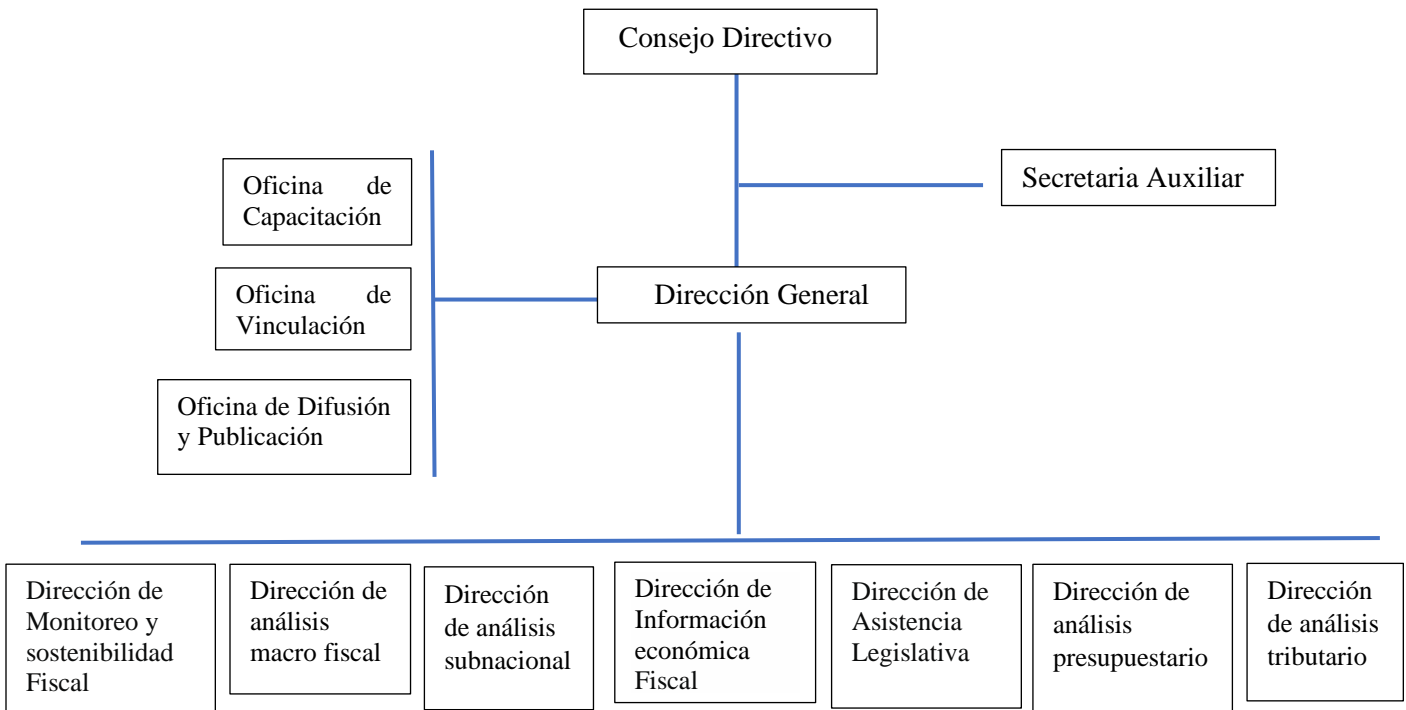
A partir de la revisión de la experiencia internacional sobre el alcance de los Consejos Fiscales las recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil y los proyectos legislativos que los diferentes partidos han propuesto, se recomienda que el Consejo realice las siguientes actividades:

- Reforzar, actualizar y dar seguimiento al sistema de indicadores de las finanzas públicas y economía, alertando al Congreso ante cambios o desviaciones relevantes a las metas económicas o a lo aprobado en el pleno.
- Elaboración de pronósticos y proyecciones macroeconómicas de C-M-L plazo
- Identificar y proponer estrategias ante riesgos fiscales nacionales e internacional.
- Evaluación de sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazos
- Evaluar el cumplimiento de la gestión y ejecución del presupuesto en el marco de la Ley de Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Deuda Pública
- Analizar y emitir opinión sobre las previsiones macroeconómicas elaboradas por la SHCP en el paquete económico
- Formular análisis coyunturales y estructurales de la evolución de las finanzas públicas a nivel federal y subnacional.
- Revisión del impacto presupuestal de las iniciativas o decretos que se presenten ante la Cámara de Diputados
- Apoyar técnica y analíticamente a los legisladores en mesas de trabajo o comisiones legislativas en temas relacionados a Finanzas Públicas.
- Generar acuerdos de colaboración con instituciones nacionales e internacionales, y dar seguimiento al trabajo de las redes globales de Institutos Fiscales.
- Analizar y emitir opinión sobre la propuesta anual de paquete económico, las adecuaciones presupuestarias que se lleven a cabo durante el ejercicio y las modificaciones legales en materia presupuestal o fiscal.

- Analizar y emitir informes de revisión sobre los documentos enviados a la cámara diputados por parte de organismos del Estado e instituciones internacionales que produzcan información sobre aspectos económicos, fiscales o presupuestarios.
- Brindar capacitación y formación a legisladores, funcionarios y asesores en temas de finanzas públicas.
- Informar sobre el impacto presupuestal de los compromisos adquiridos por el gobierno federal

A fin de llevar a cabo dichas actividades se propone la siguiente estructura organizacional²¹⁷

Diagrama 7: Organigrama del Consejo Fiscal Mexicano



Fuente: Elaboración propia

Consejo directivo: Máximo órgano de gobierno del instituto que a través de decisiones colegiadas será el encargado de nombrar al director, emitir el reglamento y manual de organización; aprobar el plan anual de trabajo, el anteproyecto de presupuesto del organismo, los informes de actividades; diseñar la política de contratación-despido; contratar las

²¹⁷ Para la elaboración de la propuesta se consideraron elementos de la opinión de impacto presupuestario que emite Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública relativa a la iniciativa que expide la ley que crea el consejo hacendario de la Federación del año 2019. <https://bit.ly/3v4MKNG>

evaluaciones externas, aprobar los nombramientos del personal de mando y vigilar la correcta operación del organismo.

Dirección General: Corresponde al director general ser el representante legal del Consejo, ser responsable de su operación, de proponer el nombramiento de los directores del organismo, ejecutar los acuerdos del consejo directivo, presentar informes trimestrales al consejo directivo y anuales ante el pleno del Congreso, nombrar y remover al personal operativo, elaborar el plan anual de trabajo y ponerlo a consideración del consejo, de vigilar el cumplimiento del reglamento y manual de organización, ser vocero oficial de la organización, llevar a cabo los acuerdos de colaboración internacional y nacional, aprobar la publicación y difusión de los productos del instituto.

Secretaría auxiliar: Tiene el objetivo de apoyar la logística de las reuniones del consejo directivo, apoyar en tramites a la dirección general y el consejo directivo, ser responsable de la correspondencia oficial, apoyar la agenda del director. encargado de organizar y mantener el archivo general.

Dirección de Monitoreo y sostenibilidad Fiscal: encargada de reforzar, actualizar y dar seguimiento al sistema de indicadores de las finanzas públicas y economía, alertando al Congreso ante cambios relevantes; elaboración de pronósticos y proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo; de identificar y proponer estrategias ante riesgos fiscales nacionales e internacionales; evaluar la de sostenibilidad de las finanzas públicas en mediano y largo plazo; evaluación del cumplimiento de la gestión y ejecución del presupuesto en el marco de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública, y de revisar las previsiones macroeconómicas elaboradas por la SHCP dentro del paquete económico.

Dirección de análisis macro fiscal: Enfocada de formular análisis y opinión sobre temas coyunturales y estructurales de las finanzas públicas por sectores a nivel federal, de las empresas productivas del Estado, fideicomisos, contratos públicos, colocación de deuda y proyectos de infraestructura;

Dirección de análisis subnacional: encargada de analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados, deuda, asignaciones federales, transferencias, aportaciones, impuestos estatales, transparencia.

Dirección de asistencia legislativa: encargada de la evaluación de impacto presupuestal de las iniciativas o decretos que se presenten ante la cámara de diputados, además de apoyar técnica y analíticamente a legisladores, mesas de trabajo o comisiones legislativas en temas relacionados a Finanzas Públicas.

Dirección de análisis presupuestario: enfocado en analizar y emitir opinión sobre la propuesta de paquete económico anual, las adecuaciones presupuestarias que se lleven a cabo durante el ejercicio y las modificaciones legales en materia presupuestal o fiscal;

Dirección de Información económica: encargada de analizar y emitir informes de revisión sobre los documentos enviados a la cámara diputados por parte de organismos del Estado e instituciones internacionales que produzcan información sobre aspectos económicos, fiscales o presupuestarios del país.

Dirección de análisis tributario: enfocada en revisar a detalle la política tributaria del Gobierno Federal, área de oportunidad y de generar recomendaciones de mejora.

Oficina de Capacitación: encargada de brindar capacitación y formación a legisladores, funcionarios y asesores en temas de finanzas públicas, cursos introductorios, de actualización o profesionalización sobre finanzas públicas, macroeconomía y el proceso presupuestal en México.

Oficina de Vinculación: oficina de enlace con los órganos de gobierno del Congreso y comisiones legislativas, encargada también de generar acuerdos de colaboración con instituciones nacionales e internacionales, como centros de investigación, universidades, instituciones de gobierno, organismos internacionales, etc. y dar seguimiento al trabajo de las redes globales de institutos fiscales.

Oficina de Difusión y Publicación: encargada del generar y aplicar la estrategia de comunicación del instituto, llevar las redes sociales, de aumentar el impacto del mensaje en los medios de comunicación, medios impresos, tv, radio, redes sociales y eventos.

Recomendaciones de buenas prácticas al Consejo Fiscal Mexicano

Diseño organizacional y funcionamiento interno

Además del reto que implica el diseño de un Consejo fiscal en México, un aspecto importante a considerar es que tipo de modelo y arreglo organizacional adoptará el instituto. Al respecto, especialistas en el análisis de instituciones como Manuel Villoria (2009) y Rodolfo Vergara (2010) han abordado algunas recomendaciones generales que resultan útiles para fomentar la eficiencia dentro de las organizaciones públicas.^{218 219}

- Construir una organización flexible, abierta a la innovación y capaz de aprender, que se pueda adaptar a los nuevos escenarios caracterizados por la complejidad e incertidumbre.
- Incluir modelos inclusivos de participación dentro y fuera de la organización para que exista una buena comunicación entre los empleados y otras instituciones, así como construir sentido de pertenencia y motivar a la ciudadanía a colaborar, por ejemplo, comisiones consultivas, planes estratégicos participativos, mesas redondas, etc.
- Erigir una organización fundamentada en la ética pública, promoviendo los valores democráticos, como la transparencia, rendición de cuentas, respeto por los derechos humanos, igualdad de oportunidades, imparcialidad, etc., es decir un respeto estricto de la ley
- Elegir una estructura administrativa simple y post burocrática.
- Los objetivos, funciones, mecanismos de acción y estructuras plenamente establecidas en la ley, ya que brinda certidumbre dentro de la organización y evitan malas prácticas.
- Hacer uso de la tecnología para modernizar y mejorar el rendimiento de la institución.
- Contar con mecanismos de formación continua y actualización del personal.
- Establecer un liderazgo fuerte, acorde a los objetivos de la organización , que tenga la capacidad de inspirar confianza , incentivar la cooperación y de dirigir al equipo.
- Una rutina organizacional conocida por todos sus miembros como mecanismo para reducir la incertidumbre y de fomento de la estabilidad institucional.

²¹⁸ Manuel Villoria Mendieta. “La administración burocrática y la nueva gestión pública”, (España, Escuela de Administración Regional, 2009), pág. 5-24. <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T1.pdf>

²¹⁹ Rodolfo Vergara, “Organizaciones e instituciones”, pág. 17-18, (ver capítulo 1, nota al pie n. 89)

Mecanismos institucionales de protección de su independencia

Una de las principales recomendaciones internacionales de la OCDE sobre los principios de buenas prácticas entre los Consejos fiscales es la independencia y no el partidismo. Dicho principio menciona que no deben existir injerencias políticas en los productos y decisiones de los institutos para garantizar la imparcialidad, objetividad y carácter técnico de sus trabajos. Al respecto, la investigación de Debrun y Kinda (2014)²²⁰ aportó evidencia econométrica revelando que los organismos que cumplen dicho principio, junto con otras características clave como tener una voz fuerte en el debate público y un papel explícito en el monitoreo de las reglas de política fiscal están asociadas con un desempeño fiscal más sólido, así como a pronósticos más precisos y menos sesgados. Por su parte Hovarth (2017)²²¹ elaboró un índice de efectividad de escrutinio entre institutos fiscales, identificando que una mayor protección de la independencia se asocia con un mayor potencial de eficacia del escrutinio.

Derivado de su documentada importancia, es vital que el Consejo Fiscal de México incluya salvaguardas en su legislación que le permitan operar con independencia, para lo cual existen diferentes mecanismos que han probado su eficiencia en la práctica internacional, como:

- Presupuestos plurianuales: la operación de un instituto con un presupuesto plurianual brinda protección adicional ante recortes presupuestales y a la presión política.
- Rotación escalonada de los mandos: permite que la selección del cuerpo directivo no coincida con el calendario electoral. Este mecanismo evita las distorsiones negativas propias de la competencia en periodo de elecciones y que el Poder Ejecutivo o Legislativo no pueda nombrar a todo el cuerpo directivo al mismo tiempo.
- Prohibición de que los funcionarios electos den instrucciones al instituto: esta iniciativa evita que los Institutos Fiscales sean manipulados para atender agendas individuales y garantiza su autonomía técnica y de gestión respecto a la autoridad.

²²⁰ Xavier Debrun y Tidiane Kinda. “Strengthening Postcrisis Fiscal Credibility”, pág.28. (ver capítulo 2, nota al pie n. 149)

²²¹ Michal Hovart. “Pacto fiscal europeo en acción: ¿Pueden las instituciones fiscales independientes realizar una supervisión eficaz?”, pág.17. (ver capítulo 3, nota al pie n. 183)

- Una política de empleo propia con criterios claros de despido: La gerencia del Instituto debe tener la responsabilidad total de reclutar, retener, despedir y promover a su personal.
- Acceso a la información: la garantía legal de acceso a la información evitará cualquier tipo de obstrucción y permitirá que el Instituto tenga acceso a su insumo principal de trabajo.
- Protección legal ante recortes presupuestales: contar con una legislación clara respecto a las circunstancias en las que puede ser recortado el presupuesto y/o salarios es indispensable para que no sea una decisión discrecional que pueda afectar la continuidad de su operación.
- Presupuestos mixtos: establecer la posibilidad de acceder a un cierto porcentaje de financiamiento privado proveniente de organismos internacionales, ya sea de manera permanente o complementaria al presupuesto público.
- Memorándums de entendimiento: establecer memorándum con el Congreso y/o el Poder Ejecutivo esclarece los canales y formas de comunicación/cooperación, por ejemplo, sobre el intercambio de información y las directrices para abordar la solución de diferencias, brindando mayor certidumbre sobre su relación.

Es importante mencionar que dichos mecanismos de protección de independencia no son excluyentes y pueden operar de forma simultánea y complementaria, por ende el Instituto Fiscal Mexicano deberá considerar todas las opciones posibles, para garantizar la independencia y continuidad de sus trabajos.

¿Qué podría ocurrir si no cuenta con las salvaguardas adecuadas en la legislación?

En la revisión de la experiencia internacional sobre los riesgos terminales entre los Consejos Fiscales destaca la experiencia del Consejo Fiscal de Hungría creado en 2008, el cual tuvo una reducción presupuestal del 99% con la llegada de un nuevo gobierno en 2010 que no era afín a sus principios, situación que lo volvió prácticamente inoperante y con una credibilidad cuestionable al colocar personal cercano al gobierno en posiciones clave del organismo²²². Una experiencia similar se avizoró con la desarticulación de la Oficina de Asesoría

²²² Consejo Fiscal de Suecia., “*Box Hungarys Fiscal Policy Council*”, pág.1-3, (ver capítulo 3, nota al pie n.189)

Económica de la Asamblea Nacional de Venezuela en 2004, que fue incapaz de continuar con sus trabajos por fuertes diferencias con el poder Ejecutivo.²²³

Rendición de cuentas y transparencia

Con el fin de construir una reputación y afianzar credibilidad ante el público, el Consejo Fiscal Mexicano deberá contar con una sólida política de transparencia y rendición de cuentas dentro de su legislación, lo que favorecerá una mejor aceptación de los mensajes del instituto, mayor participación de los usuarios de información, más oportunidades de colaboración interinstitucional, internacional e inclusive reducir el tiempo de consolidación del organismo; al respecto, la experiencia internacional nos muestra que existen diferentes mecanismos que son útiles para cumplir con este propósito. Por ejemplo: La publicación de los supuestos y metodologías con las que elaboran sus trabajos, los informes, publicaciones, comunicados de prensa, minutas ejecutivas de reuniones, declaraciones de no conflicto de interés, la currícula de los miembros del organismo, memorándums de entendimiento con el gobierno, informes de contabilidad y de auditorías, etcétera. Evidencia de la importancia de la transparencia a nivel internacional entre los Consejos Fiscales, es que el 86% de los organismos de países miembros de la OCDE cuentan con transparencia operacional, 89% publica todos los reportes o trabajos y 69% publica metodologías de cálculo.²²⁴

Un ejemplo internacional de buenas prácticas de transparencia es visible en la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido²²⁵ que dedica un apartado específico en su portal web, a detallar información sobre salarios del personal, perfiles laborales, contabilidad, gastos de viajes, dieta, operación, mantenimiento, correspondencia entre funcionarios, actas de reuniones, resultados de revisiones externas, solicitudes de información, respuesta a preguntas parlamentarias, etc., que han fortalecido en buena medida la reputación del organismo a nivel nacional e internacional. En relación con la rendición de cuentas, países como Australia, Alemania, Grecia, Reino Unido, Irlanda, España y Países Bajos, han optado por recurrir a revisiones forenses externas de forma periódica para evaluar la operación de

²²³ Jaime Gazmuri Mujica “*Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*”, pág. 64. (ver capítulo 3, nota al pie n. 187)

²²⁴OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes” (ver capítulo 2, nota al pie n. 156)

²²⁵ La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido, “*Transparencia*”, sitio web institucional, consultado el 17 de enero 2021. <https://obr.uk/transparency/requests-for-information/>

los organismos, la aplicación de encuestas de calidad en el caso de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España o la realización de comparecencias públicas en el Congreso en el caso de la Oficina de Presupuesto de Estados Unidos.

Ser transparente y rendir cuentas es sinónimo de confianza, cooperación y eficiencia, características necesarias e indispensables con las que debe contar el futuro Consejo Fiscal.

Comunicación libre y efectiva.

Debido a que la naturaleza del Consejo Fiscal Mexicano no será vinculante al no obligar al Congreso o la SHCP a seguir sus opiniones o recomendaciones, dado que su esfera de influencia es indirecta, basada en la persuasión y disuasión, esperando contar con una voz libre, fuerte y respetada en el debate público, los trabajos, mensajes, opiniones o recomendaciones del instituto deberán difundirse con plena libertad y bajo el principio de máxima publicidad²²⁶ a través de una estrategia de comunicación multicanal que favorezca el alto impacto mediático en diferentes plataformas como las redes sociales, televisión, radio, medios impresos, etc., e implementada a través de intervenciones planeadas, publicando en momentos clave para influir de manera efectiva en el debate público y legislativo; para ello será necesario diversificar los canales de comunicación del instituto más allá de los medios tradicionales, lo que permitirá abarcar mayor audiencia, tener más interacción con los usuarios de información, contar con mejores métricas de impacto y reducir riesgos de censura o veto de los medios.

Por el contrario, no contar con las garantías de libre difusión y máxima publicidad en la legislación, debilitaría el diseño de un instituto al abrir pauta a campañas de desprestigio y censura por parte de actores políticos u otros grupos sociales que vean afectados sus intereses, generando la pérdida de credibilidad e impacto en sus funciones, por ello este escenario es considerando de riesgo terminal, dado que puede volver a un Consejo Fiscal inefectivo e irrelevante. Un mecanismo de prevención y protección ante la censura mediática sería elaborar un plan de contingencia que dicte las acciones a realizar dentro del instituto ante un ataque o veto de medios, a fin de reducir el tiempo de respuesta, anticiparse a riesgos y la reducción de daños reputacionales.

²²⁶ OCDE, “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”. (ver cap. 1 nota al pie n.84)

Una buen ejemplo de comunicación libre y efectiva es la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos que favorece una amplia cobertura mediática en la publicación de sus informes y trabajos a través de conferencias de prensa, blogs, redes sociales, videos explicativos, entrevistas, invitaciones a periódicos, comparecencias etc., y la Oficina de Análisis de Políticas Económicas en Países Bajos donde se cronometran las intervenciones públicas²²⁷, han demostrado ser una alternativa útil para aumentar el interés en el mensajes de los institutos al lograr un mayor impacto mediático y fomentar el debate e interés sobre temas de finanzas públicas en el Congreso y la sociedad.

Cooperación Internacional

Otro de los elementos que puede favorecer el cumplimiento efectivo del mandato del Consejo Fiscal Mexicano es habilitar legal y presupuestalmente su participación en las redes de colaboración internacional de institutos fiscales como la Red Global de Oficiales de Presupuesto Parlamentarios (GN-PBO) promovida por la Universidad de Ottawa y el Banco Mundial o la Red de Funcionarios Parlamentarios de Presupuesto e Instituciones Fiscales Independientes de la OCDE (PBO Network)²²⁸, donde se comparte información, recursos, experiencias; se construyen acuerdos, agendas de trabajo, se debaten ideas, identifican buenas prácticas, etc., promoviendo el aprovechamiento del trabajo y conocimiento construido colectivamente al contar con más y mejor información para la toma de decisiones en cada Instituto Fiscal nacional.

Trabajar en red beneficiará al nuevo Consejo Fiscal a construir mayor resiliencia institucional, aprendiendo sobre la experiencia de otros países, mejorando su capacidad de anticipar escenarios adversos y de generar estrategias, al optimizar la curva de aprendizaje de la institución; reduciendo costos y reduciendo el tiempo de implementación y consolidación; al facilitarse el acceso a más recursos económicos y humanos dentro de los CFIS en proyectos conjuntos, como investigaciones, revisiones externas, fondos compartidos de salvaguarda etc., así como mayor credibilidad y confianza entre la comunidad

²²⁷ Gerard, Debrun y Harris, “Fiscal Watchdog and Sound Fiscal Policy: Is the Barking Lound Enough yo Tame Politicians?” pág. 418, (ver capítulo 3, nota al pie n.181)

²²⁸ Además de GN-PBO y PBO Network, existen otras tres redes de CFIS en el Mundo: La Red de Directores de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (UE IFI), la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (EUNIFI) y la Red africana de Oficinas de presupuesto Parlamentario, (AN-PBO).

internacional y agencias calificadoras al favorecer una mejora en la percepción sobre el marco fiscal y el compromiso de responsabilidad hacendaria; al empoderar la voz de del Consejo Fiscal ante organismos, regionales, globales o supranacionales.

Una oportunidad interesante para el nuevo Consejo Fiscal es que cuente con una oficina dedicada a la vinculación con organismos nacionales e internacionales, que promueva la creación de convenios de colaboración, acuerdos, compartimento de información con las que el Instituto pueda estar a la vanguardia de las mejores prácticas y modelos de operación a nivel global, además de que podría proponer la conformación de una red de Consejos Fiscales en América en colaboración de la Organización de Estados Americanos dado que cada vez más países de la región cuentan con un organismo de esta naturaleza: EUA (1974), Canadá (2008), Colombia (2012), Chile (2014), Perú (2015), Brasil, (2016), Paraguay (2016) Granada (2017), Bahamas (2018), lo cual ayudaría a afrontar de mejor manera problemas macro fiscales de la región.

Complementariedad al marco fiscal mexicano

Una de las principales lecciones internacionales sobre la efectividad de los Consejos Fiscales independientes se refiere a la necesidad de que el organismo coopere, se coordine y complemente armónicamente con los demás componentes del marco fiscal nacional para potencializar su impacto. Por ejemplo: reglas fiscales, proyectos de planificación plurianual, leyes de responsabilidad fiscal etc., en ese sentido, la exitosa experiencia del Consejo Fiscal de Suecia creado en el año de 2007 es evidencia del impulso que puede brindar un buen acoplamiento, puesto que es de los pocos países que ha logrado una reducción significativa de la deuda pública como porcentaje del PIB de 73% en 1995 a 41% en 2017 y que ha posicionado a dicho país, como uno de los países con menor deuda pública en Europa, al combinar la operación i) un tope al gasto, ii) una meta de superávit, iii) un Consejo fiscal y iv) un ancla de deuda, sin embargo, la clave de la sostenibilidad de las finanzas suecas no es únicamente por contar con un marco fiscal completo, si no que dichos mecanismos operan de forma armónica, son emanados de un proceso democrático interno, son flexibles ante los cambios de la economía y están acompañado de una conciencia social e histórica sobre los efectos de las crisis de deuda en las economías del mundo, evidenciando que difícilmente un

componente del marco fiscal puede de manera unilateral, (inclusive los institutos fiscales) incentivar de manera efectiva la responsabilidad fiscal.²²⁹

Por lo anterior, aunado a la aprobación de una ley propia que guie los trabajos del Consejo Fiscal Mexicano, su legislación debe estar en sintonía y complementarse con los demás mecanismos del marco fiscal en México, como son: la regla fiscal marcada en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el marco macroeconómico de mediano plazo planteado en el artículo 16 de la misma ley, el principio de estabilidad de las Finanzas Públicas del artículo 25 constitucional, “*El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.*”²³⁰ y la Ley General de Deuda Pública, a fin de potenciar aún más el impacto de sus trabajos y fomentar de mejor manera la responsabilidad fiscal entre los tomadores de decisión.

Canales de Influencia

Respecto a los canales de influencia de los Consejos Fiscales para disuadir y persuadir a los tomadores de decisión en el ámbito fiscal, se tienen diferentes opciones como programar consultas formales o audiencias periódicas entre autoridades e institutos fiscales, generar pronósticos macrofiscales de respaldo o vinculantes en la discusión del presupuesto, promover el alto impacto mediático de sus trabajos, opiniones y/o recomendaciones, incluir una cláusula sobre el deber de usar las previsiones de los institutos en el presupuesto o justificar públicamente las desviaciones o diferencias con ellas (cumplir o explicar), y el veto.

En la práctica internacional es habitual el uso de más de uno de estos mecanismos de forma simultánea, siendo los más utilizados: el alto impacto mediático, la consulta formal y la cláusula de cumplir o explicar, los cuales han sido implementados exitosamente en países como Reino Unido, Países Bajos o España; hecho que han favorecido que estén bien posicionados en diversos índices internacionales sobre los institutos fiscales²³¹

²²⁹ Andersson y Joung, “The Swedish fiscal framework -the most successful one in the EU? The first twenty years and beyond”, pág. 104. (ver capítulo 3, nota al pie n. 178)

²³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías: Artículo 25”. <https://bit.ly/3xeGHbg>

²³¹ Índice de alcance, independencia y capacidad de escrutinio de los Consejos/Institutos Fiscales

Por ello, aunado a favorecer un alto impacto mediático de los trabajos del Consejo Fiscal Mexicano y a fin de que no solo sea un organismo consultivo del Congreso, si no que pueda aportar activamente en el fortalecimiento de la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de mediano y largo plazos, debe considerarse seriamente el incluir dentro de la legislación la obligación formal del gobierno y/o el parlamento de escuchar al instituto durante el proceso presupuestario, de poder generar pronósticos fiscales alternativos a los de la SHCP, e inclusive contar con una la cláusula de cumplir o explicar sobre los pronósticos, recomendaciones u opiniones que emita el instituto, logrando empoderar al Congreso en la discusión fiscal frente a la SHCP, ubicando al nuevo Consejo Fiscal Mexicano como su principal contrapeso técnico.

Personal y presupuesto

Personal

Una recomendación importante de la OCDE²³² se refiere al deber de cuidar el perfil del personal de investigación, operativo y mando de los institutos fiscales, al basar la contratación en el mérito y la competencia técnica, sin afiliaciones partidistas para fortalecer su independencia, además de contar con una política laboral propia (sin imposiciones externas) que dicte claramente los procedimientos de contratación y despido justificado. Respecto al perfil de los directivos, los mecanismos de protección de independencia deben ser particularmente rigurosos, por ejemplo, contar con amplia experiencia en docencia o investigación en finanzas públicas, estudios de posgrado, buena reputación nacional e internacional, presentar una declaración amplia de intereses y ser elegidos mediante un proceso transparente y democrático, donde participen universidades, legisladores, organizaciones de la sociedad civil e inclusive instituciones como Banxico, INEGI, etc., además de ser elegidos por periodos escalonados que garanticen la disociación con el calendario electoral.

Como se expuso en los capítulos anteriores, en noviembre de 2020, se aprobó en el Congreso mexicano una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Institutos de investigación legislativa que habilita la creación del

²³² OCDE. “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”. (ver cap. 1 nota al pie n.84)

Instituto de Estudios de la Hacienda Pública (IEHP)²³³ que pretende operar como un Instituto Fiscal Independiente sustituyendo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). En este proceso de transición es un éxito se respeten los derechos laborales de los trabajadores del CEFP, y que los trabajadores del servicio público de carrera pase a formar parte del nuevo IEHP; al respecto, es recomendable que todo el personal de investigación y operativo asista a cursos, diplomados, talleres, especializaciones, seminarios, etc., relacionados al área donde desempeñaran sus funciones, al inicio de la contratación y de manera recurrente durante su periodo activo dentro del instituto a fin de fortalecer el capital humano y la capacidad técnica del instituto, por lo cual se deben generar acuerdos de cooperación con otros institutos fiscales, centros de investigación, universidades, instituciones gubernamentales y privadas nacionales e internacionales.

Un factor importante por considerar en términos de personal y presupuesto es que el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, no realizaría las mismas tareas que el anterior Centro de Estudios de las Finanzas Públicas dado que mandato debería ser más amplio para poder cumplir su objetivo de promover la responsabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, por lo que requerirá personal extra para su operación que deberá ser contemplado a nivel presupuestal. y en la infraestructura de las instalaciones.

Presupuesto

Respecto a los recursos del Consejo Fiscal Mexicano, la recomendación internacional²³⁴ es que sean tratados como los presupuestos de órganos independientes a fin de garantizar la continuidad de los trabajos y que sean acorde al alcance del mandato (mayor mandato = más presupuesto); habilitar en la legislación la posibilidad de financiar cierto porcentaje del presupuesto con recursos externos de organismos internacionales, centros de investigación, redes de institutos fiscales, o de generar una planeación plurianual del presupuesto daría mayor certeza a la operación del Consejo Fiscal, aunado a establecer los escenarios únicos ante los cuales pueden generarse recortes presupuestales o salariales.

²³³ Gaceta Parlamentaria. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LOCEUM en materia de institutos de investigación”, miércoles 4 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3itrDBF>

²³⁴ OCDE. “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”. (ver cap. 1 nota al pie n.84)

Sobre el monto necesario para impulsar dicho Consejo, una opinión de impacto presupuestario elaborada por la Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) en 2019, estima necesarios 155.2 millones de pesos, adicionales a lo ejercido actualmente por el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (51.2 mdp) para poner en operación a un Instituto Fiscal con un mandato similar, considerando 5 mdp para la organización y emisión de las convocatorias de selección de los consejeros y comisionados; 73 mdp destinados al trabajo del órgano de gobierno y su equipo de trabajo, y 77.2 mdp para la coordinación operativa instituto; considerando una estructura total de personal de 110 plazas, sin embargo es importante señalar que algunos de estos recursos se erogarán solo en el primer año, en especial lo relativo a la promoción de la convocatoria, la compra de mobiliario y equipo, así como el presupuesto destinado a la remodelación y adecuación de las actuales instalaciones del CEFP.²³⁵

La aprobación de un presupuesto robusto como el antes mencionado colocaría al Instituto Fiscal Mexicano como uno de los mejor financiados y apoyados en términos de personal en el mundo, acorde al ambicioso mandato que pretende cumplir, habilitándolo presupuestal y operativamente para cumplir sus objetivos.

Prioridades del Consejo Fiscal Mexicano

Uno de temas más importantes una vez aprobada la conformación de un Consejo Fiscal en el Congreso de México en noviembre de 2020 es el establecimiento de su agenda de trabajo, por ello, a continuación se presenta una serie actividades consideradas prioritarias por su importancia estratégica en la implementación y consolidación del Consejo Fiscal.

- Elaborar un diagnóstico sobre la sostenibilidad estructural de las finanzas públicas de mediano y largo plazo, que permita conocer el estado de los ingresos, gastos, deuda pública y coherencia de la regla fiscal vigente en el país.
- Diseñar la estrategia de comunicación multicanal del instituto y comenzar a compartir material para que el público se familiarice con el organismo y sus objetivos.

²³⁵ Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. “Opinión de impacto presupuestario que emite Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública relativa a la iniciativa que expide la ley que crea el consejo hacendario de la Federación”, 2019. <https://bit.ly/3v4MKNG>

- Realizar un análisis de prospectiva de riesgos macrofiscales que permita la identificación temprana de problemas futuros y escenarios de riesgo para las finanzas públicas.
- Trabajar en un decálogo de recomendaciones para mejorar la responsabilidad y estabilidad fiscal en México
- Establecer lazos interinstitucionales con universidades, centros de investigación y la SHCP para preparar material pedagógico a fin de poner en funciones la oficina de formación y capacitación de legisladores, funcionarios y asesores del Congreso en temas de finanzas públicas.
- Establecer contacto con las redes globales de Consejos Fiscales a fin de comenzar a colaborar y aprender de las experiencias internacionales, en particular sobre el papel que han tomado en el periodo de crisis económica global originada por de COVID 19
- Realizar un estudio sobre las presiones fiscales de corto plazo de las finanzas públicas como el costo fiscal de las pensiones y la situación financiera de Pemex y CFE.
- Desarrollar metodologías de análisis lo más pronto posible²³⁶
- Impulsar la organización de una Convención Nacional Hacendaria y participar activamente en sus trabajos.

²³⁶ Prioridad identificada por el Dr. Héctor Villareal Paéz, respondiente del formulario de investigación sobre los Consejos Fiscales del Cap. 4

4.3 Los retos de implementación del Consejo Fiscal Mexicano.

A fin de complementar la propuesta de diseño institucional del Consejo Fiscal Mexicano, se presenta a continuación un breve análisis del contexto de implementación, tomando en cuenta los factores económicos, políticos y sociales que afectan directamente la creación de un Instituto Fiscal en México y que representan un reto importante para sus impulsores, a la par de aportar algunas recomendaciones para superar exitosamente dichos retos.

Factores Políticos

Política de austeridad republicana.

En noviembre del año 2019, entró en vigor la política de austeridad gubernamental en México promovida por el Gobierno Federal con el propósito de “*combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales*”²³⁷ a través de acciones como, limitar el gasto gubernamental al mínimo indispensable, abstención a la creación de nuevas plazas, prohibir la contratación de asesores y choferes a funcionarios de mando medio y bajo, reducción del abastecimiento de suministros, contrataciones de servicios de asesorías, consultorías, etc., que son aplicables a todos los organismos y dependencias de la Administración Pública Federal, sin embargo, estas directrices de austeridad han sido replicadas dentro del Poder Legislativo donde se redujo el gasto operativo de la H Cámara de Diputados en más de mil millones de pesos durante 2019 ²³⁸, y dentro del Poder Judicial, al comprometerse a través de un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación a ahorrar 759 millones de pesos en 2021²³⁹

Al respecto, la política de austeridad del Estado agrega presiones extras a la negociación del presupuesto del Consejo Fiscal Mexicano en el Congreso, donde además se corre el riesgo de aprobar un monto reducido que inhabilite operacionalmente al nuevo organismo desde su nacimiento, al no poder contar con número de personal adecuado, con el perfil correcto o el mobiliario y equipo necesarios para la realización de sus trabajos.

²³⁷ Diario Oficial de la Federación. “lineamientos en materia de Austeridad Republicana de la Administración Pública Federal”, publicación del 18 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3pnNvzN>

²³⁸ Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados. “Cámara de Diputados, comprometida con la austeridad republicana: Porfirio Muñoz Ledo” Boletín N°. 0905, 2019. <https://bit.ly/3eXRhL7>

²³⁹ Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo general del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación (PJF), que establece las medidas de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal y modernización de la gestión del PJF para el ejercicio fiscal 2021”, publicación del 26 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3po9DKf>

Un presupuesto insuficiente provocaría que el nuevo Consejo tuviera que reducir el alcance de su mandato o lo obligaría a hacerlo de forma incompleta, volviendo esta gran oportunidad de crear un Consejo de responsabilidad fiscal en una simple reestructura administrativa del anterior Centro de Estudio de las Finanzas Públicas.

Por lo anterior, es necesario que se realicen estudios complementarios a la opinión de impacto presupuestario realizado por el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas que estima el monto necesario para la operación de un Consejo fiscal²⁴⁰; y que estos sean elaboradas por el sector privado u organismos de la sociedad civil, discutiendo sus resultados en un dialogo de parlamento abierto con representantes de todas las fuerzas políticas, a fin de garantizar la suficiencia presupuestaria del organismo. El papel de la sociedad civil como vigilante en la discusión sobre el diseño y presupuesto del Consejo Fiscal mexicano en el Congreso es vital para evitar cualquier mala práctica en el proceso legislativo.

Nula afinidad del Gobierno Federal por los contrapesos técnicos.

Como se mencionó en el capítulo segundo, el Consejo Fiscal Mexicano sería el principal contrapeso técnico a los cálculos de la Secretaría de Hacienda en el debate sobre el paquete económico de cada año, al realizar estimaciones propias sobre variables macrofiscales clave del presupuesto y opiniones de impacto presupuestario de iniciativas, proyectos o programas relevantes propuestos por el Ejecutivo.

A pesar de que el mismo Secretario de Hacienda, Arturo Herrera Gutiérrez ha declarado públicamente que un Consejo Fiscal le haría un gran bien a México²⁴¹, el titular del Poder Ejecutivo ha mostrado su rechazo a las instituciones que realizan actividades o emiten comentarios incómodos para su gobierno, sobre todo organismos con cierto grado de autonomía, como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), etc., he incluso ha intentado absorber sus funciones adhiriéndolos a la estructura del Poder Ejecutivo.²⁴²

²⁴⁰ Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, “Opinión de impacto presupuestario”, (ver capítulo 4, nota al pie n.235)

²⁴¹ Juan Carlos Cruz Vargas. “Un consejo fiscal le haría un gran bien a México: Arturo Herrera”, Revista Proceso, 26 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/2RnOX8d>

²⁴² Fabiola Martínez y Néstor Jiménez. “Va AMLO por una reforma que elimine entes autónomos”, La Jornada, 29 de abril de 2021. <https://bit.ly/3ekLOPC>

En ese sentido, por su naturaleza, las opiniones y recomendaciones del Consejo pueden diferir de las del Secretario de Hacienda o los intereses del presidente, generando fricciones inherentes en sus relaciones. Al respecto, la experiencia internacional presentada en el capítulo tercero nos ofrece evidencia sobre los riesgos terminales a los que se enfrenta los Consejos fiscales al tener diferencias con los representantes gubernamentales, tales como recortes presupuestales, ataques directos en los medios de comunicación, intentos de absorber a los institutos e incluso su eliminación.

Para que dichos riesgos no se materialicen en el caso mexicano es necesario que el organismo cuente con los mecanismos de protección necesarios, se prevean los protocolos de actuación ante diferencias con el Ejecutivo a fin de reducir los daños reputacionales y se promueva una política de concientización sobre la importancia de contar con contrapesos técnicos en la información fiscal del país, dirigida a tomadores de decisión y al público en general.

Elecciones intermedias de 2021

A pesar de que la propuesta del FMI de crear un Consejo Fiscal en México se dio desde el año 2015, fue durante la LXIV Legislatura (2018-2021), donde se dio el mayor impulso a la propuesta, al presentarse alrededor de 12 iniciativas legislativas sobre el tema, logrando la aprobación de una reforma a la Ley Orgánica del Congreso para habilitar la creación del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública²⁴³, que pretende operar como un Consejo fiscal adscrito al Congreso, quedando pendiente para la siguiente legislatura la aprobación de la ley donde se detallaran los por menores sobre el diseño institucional de este nuevo organismo. Por lo anterior, uno de los acontecimientos que pueden cambiar drásticamente el rumbo de la propuesta de creación de un Consejo Fiscal en México son las elecciones intermedias de año 2021, que se llevarán a cabo el domingo 6 de junio, donde se renovarán 500 diputaciones federales y 19 mil 915 cargos de carácter local²⁴⁴; al poder cambiar sustancialmente el mapa político del país. Dicha elección representa nuevos perfiles, intereses y agendas en la Cámara de Diputados que pueden afectar y reducir el apoyo legislativo con el que cuenta la propuesta o en el peor de los casos descartarla.

²⁴³ Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión. “Gaceta Parlamentaria del día 06 noviembre 2020”, LXIV Legislatura, (ver capítulo 2, nota al pie n.129)

²⁴⁴ Fernanda Salinas. “Los números de las elecciones de 2021: las más grandes de la historia”, Milenio, 20 de enero de 2021, <https://bit.ly/3f1b1xw>

Uno de los escenarios que podrían favorecer la continuidad de la propuesta en la siguiente legislatura es que los principales promotores de la propuesta en el Congreso como el Diputado Alfonso Ramírez Cuellar de Morena, Soraya Pérez Munguía del PRI o Verónica Juárez Piña del PRD, logren permanecer en el Congreso mediante la reelección, sin embargo, como lo han hecho desde el año 2015, los actores principales que pueden cabildear la propuesta entre los nuevos legisladores son los ciudadanos, representantes de la sociedad civil y organizaciones empresariales, que tendrán el importante reto de lograr que no se pierda el interés sobre el tema en el Congreso. Por ello es imperativo que se programen reuniones con la nueva legislatura lo antes posible para plantear los avances y pendientes de la propuesta.

Acuerdo político sobre su diseño institucional

A pesar de que la mayoría de las propuestas sobre el Consejo Fiscal coinciden en que sería benéfico un organismo de este tipo dentro de la estructura del Congreso, uno de los principales retos será lograr un acuerdo político sobre su diseño institucional, debido a la amplia diversidad de modelos y propuestas legislativas existentes, dado que incluso a estas alturas de la discusión existen opiniones divididas respecto a muchos elementos, por ejemplo, el tipo y estructura de su órgano de gobierno, el alcance de sus actividades, el tipo de mecanismos de protección que usará etc.

Para incentivar el acuerdo político y garantizar que el proceso de deliberación sobre el modelo institucional del organismo sea un consenso democrático, es necesario que la discusión sea plural y abierta, con participación de todas las fuerzas políticas y sectores interesados, cuidando que no haya imposiciones de grupos o partidos mayoritarios que puedan afectar la calidad del diseño. Al respecto, se sugieren las siguientes acciones.

- Impulsar la firma de un convenio entre los representantes de las diferentes fuerzas políticas del país a fin de formalizar el compromiso de dar seguimiento a la iniciativa y de evitar imposiciones en la discusión.
- Invitar a investigadores, académicos o expertos en finanzas públicas nacionales e internacionales que hayan abordado el estudio de los Consejos fiscales a expresar sus recomendaciones y opiniones sobre el dictamen.
- Dar seguimiento a los resolutivos del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria que se dedicó a analizar la propuesta del Consejo Fiscal en la LXIV Legislatura.

Factores Socio económicos

Pandemia y distanciamiento social

El 11 de marzo del 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom, anuncio que la enfermedad provocada por el virus de la covid19, puede ser caracterizada como una pandemia²⁴⁵; este anuncio y el comienzo de la propagación masiva del virus por todo el mundo dieron un giro de 180 grados al modo en cómo nos relacionamos los seres humanos al surgir nuevas formas de socialización, trabajo, estudio, etc., que afectaron también los canales de comunicación entre el gobierno y el ciudadano.

En nuestro país, con el inicio de la jornada nacional de sana distancia, la tecnología se volvió indispensable para las actividades del Estado, en los tres poderes de la unión y en todos los niveles de gobierno, lo cual representó un reto importante en términos de comunicación y logística para la toma de decisiones. El trabajo remoto, llamadas, videoconferencias, uso de redes sociales, se volvieron la forma habitual de trabajo en medio de la pandemia; sin embargo, el impacto en las agendas de trabajo fue importante al postergarse y ralentizarse muchos trámites, reuniones o negociaciones. En el caso específico de la Cámara de Diputados, donde se discute la propuesta de crear un Consejo Fiscal en México, el Congreso se vio obligado a imponer restricciones²⁴⁶ que han dificultado la logística y continuidad del debate sobre la propuesta como: la reorganización del cronograma de discusión legislativa en el pleno y las comisiones, la suspensión de foros y reuniones presenciales, la reducción de personal de asesores al mínimo, etc. A pesar de que dichas afectaciones generadas por la pandemia son temporales, puede generar efectos profundos sobre el ánimo y apoyo a la iniciativa.

Al respecto es necesario que la estructura administrativa del Estado realice un esfuerzo importante en adecuar sus actividades a los nuevos escenarios generados por la pandemia, efectuando una importante inversión en tecnologías digitales a fin de agilizar los trámites, procedimientos y discusiones para atender los problemas públicos; además de generar los protocolos de actuación y coordinación ante circunstancias semejantes en el futuro.

²⁴⁵ Organización Panamericana de la Salud, “La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia”, Nota de prensa, 11 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3haPtBu>

²⁴⁶ Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados. “Establece la Cámara de Diputados medidas para sus sesiones ordinarias presenciales”, Boletín No.4065, 2020. <https://bit.ly/3trXog3>

Crisis económica por la pandemia de la COVID-19

Además del distanciamiento social, la pandemia de la COVID-19, generó afectaciones económicas importantes dentro y fuera del ámbito gubernamental, la paralización de las actividades provocó una fuerte caída de los ingresos presupuestarios²⁴⁷ con lo que se financian las políticas y programas de gobierno, obligando a la Secretaría de Hacienda y los legisladores a racionalizar las prioridades de gasto.

En ese proceso de selección de prioridades del gasto en medio de una crisis económica mundial, una propuesta de crear un nuevo organismo dentro de la Cámara de Diputados puede ser ubicada en un primer momento como no determinante, a pesar de que el presupuesto y personal del Centro de Estudio de las Finanzas Públicas será parte del nuevo Consejo. Por ello es importante reconocer la importancia y beneficios que tendría la aprobación de Consejo fiscal en nuestro país, aún en un contexto presupuestal adverso, entre las que destacan el contar con una institución que:

- Ayude a contar con más y mejor información para la toma de decisiones en el ámbito fiscal desde una perspectiva independiente
- Represente un contrapeso técnico a las decisiones y propuestas de la SHCP en el presupuesto y promueva una discusión más profunda y completa
- Empodere al Congreso frente a sus responsabilidades sobre el presupuesto
- De certidumbre y mayor confianza a los mercados nacionales e internacionales sobre la posición fiscal del país, etc.
- Promueva la transparencia fiscal y la rendición de cuentas durante la pandemia de la COVID-19

Socializar estos beneficios entre la sociedad y los tomadores de decisiones, ayudaría a que la propuesta del Consejo Fiscal en México sea considerada como prioridad en la siguiente legislatura del Congreso, aún en medio de este escenario global de incertidumbre económica.

²⁴⁷Zenyazen Flores. “Ingresos presupuestarios tienen en 2020 su peor caída desde la crisis de 2009”, El Financiero, 29 de enero del 2021. <https://bit.ly/3tuvFeO>

Comentarios finales del capítulo cuarto

Una vez presentada la propuesta de diseño institucional para un Consejo Fiscal en México y la revisión de su contexto de implementación, es importante hacer énfasis en las siguientes consideraciones.

-Los datos recabados en los formularios enviados a actores clave del debate sobre los Consejos Fiscales en México revelan 1. la preferencia de los encuestados por un Consejo Fiscal adscrito al Congreso, bicameral, con un mandato y autonomía amplios, pero cuyas opiniones o recomendaciones no sean de cumplimiento obligatorio, 2. desconcierto entre los encuestados sobre el recién aprobado Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas que pretende realizar las actividades de un Consejo Fiscal, dado que 67% de ellos menciona tener expectativas medias-bajas. El factor principal de incertidumbre es que la creación del nuevo instituto represente simplemente una reforma administrativa al anterior Centro de Estudios de las Finanzas Públicas sin mayores cambios.

- En el diseño institucional propuesto en el apartado 4.2, las respuestas de los encuestados y la revisión de las experiencias internacionales coinciden en un argumento central: Un Consejo Fiscal es un elemento necesario más no suficiente para fomentar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal en un país; solo es eficaz cuando está bien diseñado y se complementa con otros mecanismos del marco fiscal como las reglas fiscales y marcos presupuestarios de mediano plazo.

- Además de adecuar el diseño institucional al contexto social y político del país y apearse a las mejores prácticas internacionales, es necesario que el Consejo fiscal mexicano, cuente con una gobernanza fuerte y sea una organización flexible, inclusiva, moderna y ética, a fin de fomentar la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

-A través de la revisión del contexto político y socioeconómico de la propuesta del Consejo Fiscal Mexicano, se identificaron, escenarios y acontecimientos que representan un reto en el proceso de implementación, entre los que destaca principalmente la política de austeridad gubernamental y la renovación de la H. Cámara de Diputados en las elecciones intermedias del año 2021 al introducir nuevos perfiles, intereses y agendas en el Congreso.

Conclusiones

De los hallazgos de la investigación realizada para integrar la propuesta de diseño del Consejo Fiscal mexicano se desprenden las siguientes conclusiones:

1. La creación de un Consejo Fiscal en México sería útil para mejorar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal.

Resultado de la identificación 1) del deterioro de las finanzas públicas en los últimos 14 años en México, 2) del frágil estado de los Centros de investigación hacendaria del Congreso respecto a su capacidad técnica e independencia, así como 3) de la identificación de cuestionables prácticas de discrecionalidad fiscal dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo, se concluye que es necesaria la creación de un Consejo Fiscal Independiente en nuestro país, con el fin de generar los incentivos de buenas prácticas y controles democráticos institucionales para fomentar la responsabilidad fiscal, y para contar con más y mejor información para el ejercicio de gobierno, ya que son notoriamente insuficiente los controles jurídicos y contrapesos actuales, enmarcados en códigos, leyes, reglamentos y manuales de practica gubernamental para poder fomentar la toma de decisiones basadas en evidencia y reducir la discrecionalidad en el ámbito fiscal.

La creación de un organismos técnico, independiente y apartidista de análisis, seguimiento y de emisión de opiniones sobre de las finanzas públicas sería de gran utilidad para mejorar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal, al convertirse en un contrapeso técnico a las estimaciones presentadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el presupuesto al revisar la calidad e idoneidad de cálculos, metodologías, supuesto, proyecciones y compararlas con estimaciones propias; que brinde una visión de mediano y largo plazo en el debate sobre el presupuesto al realizar análisis prospectivo de los riesgos fiscales, generar alertas y estimaciones de mediano / largo plazo de las principales variables fiscales. e informe a la población y a las mismas autoridades sobre el estado de las finanzas públicas, los impactos fiscales de las decisiones de política, y alerte sobre las posibles desviaciones del gobierno a sus compromisos de disciplina fiscal.²⁴⁸

²⁴⁸ Debrun y Kinda. “The functions”, pág.17-18 (véase capítulo 1, nota al pie n. 55)

2. Se recomienda la creación de un Consejo Fiscal en forma de una Oficina de Presupuesto Parlamentario

Una vez realizada la revisión y contraste de las diversas propuestas de diseño sobre la creación de un Consejo Fiscal en México; del análisis de su contexto político y socio económico de implementación; de la revisión de las experiencias internacionales y la compilación de los resultados del envío de formularios a actores clave del debate nacional sobre dicha propuesta, se concluye que, el modelo de Consejo Fiscal con mayor viabilidad política y presupuestal de implementación en este sexenio (2018-2024) es una Oficina Bicameral de Presupuesto adscrito al Congreso, en función de que no representa la creación de un organismo autónomo nuevo, dada la nula afinidad del Poder Ejecutivo con este tipo de figuras y el alto costo financiero que esto representaría para la política de austeridad dentro del sector público.

Otros elementos que favorecen la introducción de este modelo es el amplio apoyo político con el que cuenta dentro del Congreso por parte de dirigentes de las principales fuerzas políticas; el visto bueno brindado por la Secretaría de Hacienda y el respaldo de organizaciones de la sociedad civil y empresariales. Cabe señalar que este modelo ya ha tenido avances en la discusión parlamentaria en la LXIV legislatura, al lograr un consenso para la creación del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública que pretende operar como un Consejo Fiscal en el Congreso, y que han abonado elementos que podrían ser aprovechados por los assembleístas de la siguiente legislatura, para concretar la implementación del Consejo Fiscal.

Conviene señalar que una de las principales virtudes de contar con una oficina de presupuesto en el parlamento frente a otros modelos de Consejo fiscal, es que dichas oficina incentiva una discusión más amplia y equitativa entre el Poder Ejecutivo y Legislativo sobre el presupuesto, al empoderar a los legisladores dotándolos de mejores insumos para la toma de decisiones y al existir una voz fuerte, creíble e imparcial que hable dentro y fuera del Congreso sobre los impactos fiscales de las decisiones de política que tomen ambos poderes.

3. Un Consejo fiscal requiere de un buen diseño institucional para ser efectivo.

De la revisión de las experiencias internacionales de países que cuentan con un Consejo Fiscal y de los principios de buenas prácticas propuestos por organismos internacionales como la OCDE, se identificó que un buen diseño institucional es determinante clave para la definición del éxito o fracaso del Consejo Fiscal Mexicano.

Para fomentar su efectividad es necesario que el Consejo cumpla con los siguientes elementos de diseño:

- Incluir múltiples salvaguardas en su legislación para garantizar la independencia y continuidad de sus trabajos, como: rotación escalonada de mandos, una política de empleo propia, memorándum de entendimiento con el gobierno y el Congreso, garantías de acceso a información y cláusulas que den protección ante recortes presupuestales.
- Contar con una sólida política de transparencia y rendición de cuentas dentro de su legislación, con el fin de construir una reputación y afianzar credibilidad ante el público. (e.g. evaluaciones externas, compartir metodologías de cálculo, comparecencias públicas.)
- Difundir sus trabajos y recomendaciones mediante una estrategia de comunicación multicanal que favorezca el alto impacto mediático e implementada a través de intervenciones planeadas, publicando en momentos clave para influir de manera efectiva en el debate público y legislativo.
- Contar con un enlace de vinculación internacional que promueva la actualización del organismo y la creación de convenios de colaboración con las que el Consejo pueda estar a la vanguardia de las mejores prácticas y modelos de operación a nivel global.
- Ser una organización flexible, plural, moderna, abierta a la innovación, capaz de aprender y de adaptar a nuevos escenarios, con un liderazgo fuerte y erguida en la ética pública.
- Favorecer un diseño acorde al marco legal, sistema político y cultura del país, basado en un consenso político que garantice su viabilidad, favorezca la apropiación de sus trabajos y propicie una mayor colaboración de las autoridades fiscales y participación de los usuarios de información.

4. Un Consejo fiscal no es una solución única, definitiva o suficiente para fomentar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal en México.

Una de las principales conclusiones derivadas de la revisión de las experiencias internacionales de los países que cuentan con un Consejo Fiscal, es que su inclusión en el marco fiscal mexicano no debe ser vista como una solución única, definitiva o suficiente para fomentar la sostenibilidad y responsabilidad fiscal, sino como una alternativa complementaria que debe cooperar y coordinarse con los demás mecanismos institucionales de responsabilidad, puesto que, se ha identificado que estos organismos son poco efectivos operando de forma unilateral; por ello, solo trabajando de la mano de otros instrumentos

como las reglas fiscales, proyectos de planificación plurianual, leyes de responsabilidad fiscal etc., impulsadas mediante un consenso político y que operen de manera armónica, pueden favorecer posiciones fiscales más sólidas en México. Al respecto, es imperativo que la legislación del Consejo Fiscal Mexicano se encuentre en sintonía y se complemente con la regla fiscal marcada en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el marco macroeconómico de mediano plazo planteado en el artículo 16 de la misma ley, y con el principio de estabilidad de las Finanzas Públicas del artículo 25 constitucional, con el fin de potenciar aún más el impacto de sus trabajos y fomentar de mejor manera la sostenibilidad fiscal y la responsabilidad entre los tomadores de decisión.

Otros elementos complementarios a la operación del Consejo Fiscal que contribuirían a lograr este propósito en el país son: impulsar una pedagogía presupuestaria entre la ciudadanía y los legisladores; hacer más estricta la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que no sea tan sencillo incumplir con las metas fiscales; favorecer la planeación fiscal de mediano plazo²⁴⁹; abrir y dar mayor difusión en tiempo real a la discusión sobre el presupuesto en el Congreso a través de una nueva estrategia de comunicación más integral y comprensible para la población; rediseñar el modelo de parlamento abierto vigente mediante nuevos formatos y procedimientos a fin de fomentar de mejor manera la participación de la sociedad civil en temas fiscales; generar un protocolo serio de revisión del presupuesto en el Congreso, de tal modo que los legisladores no puedan hacer una aprobación *fast Track*, etc.

Derivado de los puntos anteriores, esta tesis confirma la hipótesis planteada al inicio de la investigación pues reconoce que: “la creación de un Consejo Fiscal con un diseño adecuado en México, puede mejorar el desempeño y sostenibilidad de las finanzas públicas al operar como un contrapeso técnico a las decisiones hacendarias de los poderes Ejecutivo y Legislativo además de ampliar y mejorar la información especializada disponible, favoreciendo la toma de decisiones responsables”; siendo este un elemento valioso en pro del cumplimiento de las metas nacionales y de la recuperación económica *post pandemia* de los próximos años.

²⁴⁹ Elementos identificados en las respuestas de los cuestionarios enviados a actores clave del debate sobre los institutos fiscales en México

Referencias bibliográficas

- Albarrán, Elizabeth. “Consejo Fiscal no hace milagros”, El Economista, 11 de mayo 2017. <https://bit.ly/3icIoAT>
- Albarrán, Elizabeth. “Piden regular intervención de la SHCP en transferencias del ramo 23”, El Economista, 27 de febrero de 2018. <https://bit.ly/34I85RC>
- Andersson, Fredrik y Joung, Lars. “The Swedish fiscal framework -the most successful one in the EU? The first twenty years and beyond”, pág. 104, Suecia, Lund University, 2019. <https://bit.ly/3sEG1ZJ>
- Animal Político. “Senado censura un estudio del Instituto Belisario Domínguez sobre pobreza y corrupción en Edomex”, nota, 31 de mayo de 2017. <https://bit.ly/34EaXz0>
- Astudillo Marcela y Fonseca Francisco. “Finanzas Públicas para todos: Una Introducción a la Hacienda Pública Mexicana”, pág. 17, México: Editorial trillas, 2017.
- Auditoría Superior de la Federación. “Resultados de la Fiscalización de la cuenta pública 2017:Ramo 23”, 2017. <https://bit.ly/3fGOE1U>
- Banco de México. “Precio de la Mezcla Mexicana del Petróleo”, Sistema de Información Económica de Banxico, consultado el 15 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3uN25SI>
- Beetsma, Roel y Debrun, Xavier. “IFI: Watchdogs or lapdogs: Chapter 2”, Inglaterra, Centre for Economic Policy Research, 2018. <https://bit.ly/3iasB5t>
- Beetsma, Roel., Debrun, Xavier., Fang, Xiangming., Kim, Young. “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, FMI: Working Paper No. 18/68, 2018. <https://bit.ly/3uIvFbJ>
- Beetsma, Roel y Debrun, Xavier. ” Debunking ‘fiscal alchemy’: The role of fiscal councils”, artículo web, 16 de mayo de 2016. <https://bit.ly/2PDRM4a>
- Bethlendi, András., Lentner, Csaba., Vasay, László., Póra, András. “Fiscal council: European model or new global standard?”, Journal of International Studies, 12/4, 2019. https://www.jois.eu/files/3_669_Bethlendi%20et%20al.pdf
- Black, John., Hashimzade, Nigar, Myles, Gareth. “A Dictionary of Economics: social optimum definition”, United Kingdom, Oxford University Press, 2009. <https://bit.ly/3p96b6b>
- Blanco, Fernando. “Banco Mundial: La experiencia de los Consejos Fiscales en Latinoamérica”, pág.18, 2017. <https://bit.ly/3rCPHD1>
- Boerger, Lara. “Economía Neoclásica”, sitio web de Exploring Economics, 2016, consultado en octubre de 2019. <https://bit.ly/3ibI051>
- Calmfors, Lars y Wren-Lewis, Simon. “What should fiscal councils do?”, Oxford University Press, Economic Policy 26, no. 68, 2011. <https://bit.ly/3uF50wb>

- Calmfors, Lars. “The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit”, pág. 12, Suecia, Cesifo Working Paper No. 3725, 2012. <https://bit.ly/3rA6O8s>
- Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión. “Gaceta Parlamentaria del día 06 noviembre 2020”, LXIV Legislatura, México. <https://bit.ly/34HX82E>
- Campos, Mariana., Ongay, Esther. “ Sí al consejo fiscal”, artículo web del día 15 de octubre de 2016. <https://www.mexicoevalua.org/si-al-consejo-fiscal-2/>
- Cangiano M., Curristine Teresa., y Lazare, Michael. “Developing Legal Frameworks To Promote Fiscal Responsibility”, International Monetary Fund, 2013. <https://bit.ly/2SObvzy>
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas. “Precio de la Mezcla Mexicana del Petróleo”, sitio web Institucional, <https://bit.ly/3vLMKTq>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Institutos Fiscales Independientes en el mundo y su influencia en la toma de decisiones de política fiscal”, pág. 16, México, estudio CEFP, 2016. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0162018.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “¿Quiénes Somos?”, Sitio web institucional. https://www.cefp.gob.mx/new/quienes_somos.php
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “Criterios para regular el ramo 23”, estudio, 2019, <https://bit.ly/3vOPnDV>
- Chohan, Usman. “ Who watches the watchmen? Lessons from Uganda’s budget office”, The conversation, 20 de junio de 2016. <https://bit.ly/31vYqw9>
- Colectivo por un Presupuesto Sostenible. “Consejo Fiscal: ¿quiénes lo proponemos”, 2018, micrositio de la organización, consultado el 15 de abril de 2020. <http://consejofiscal.org/>
- Colectivo por un Presupuesto Sostenible, “Propuesta para la creación de un consejo fiscal en el Poder Legislativo”, pág. 18, México, 2018. <https://bit.ly/3ib55oM>
- Colectivo por un Presupuesto Sostenible. “Elementos para el fortalecimiento de las atribuciones y capacidades técnicas del Poder Legislativo Federal en el sistema presupuestario”, Policy Note, 2016. <https://bit.ly/3yXxi8I>
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. “Opinión de impacto presupuestario que emite Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública relativa a la iniciativa que expide la ley que crea el consejo hacendario de la Federación”, 2019. <https://bit.ly/3v4MKNG>
- Comisión Económica Europea. “What is fiscal governance”, sitio web, consultado el 22 de enero de 2020, <https://bit.ly/3pdkA1i>

- Comisión Europea. “¿Qué es un Consejo Fiscal?”, sitio web, consultado el 11 de noviembre de 2019 <https://bit.ly/3fzon5J>
- Comisión Europea. “¿Qué son las instituciones fiscales independientes?”, sitio web institucional, consultado el 25 mayo 2020. <https://bit.ly/31v6gWG>
- Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados. “Cámara de Diputados, comprometida con la austeridad republicana: Porfirio Muñoz Ledo”, Boletín N°. 0905, 2019. <https://bit.ly/3eXRhL7>
- Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados. “Establece la Cámara de Diputados medidas para sus sesiones ordinarias presenciales”, Boletín No.4065, 2020. <https://bit.ly/3trXog3>
- Consejo Fiscal de Perú. “Nosotros”, Sitio web institucional, consultado el 31 de mayo de 2020. <https://cf.gob.pe/nosotros/mision/>
- Consejo Fiscal de Suecia. “Box Hungarys Fiscal Policy Council”, 2013, pág.1-3. <https://bit.ly/3u7ZUsv>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 134: Principios y bases para el uso de recursos públicos y la contratación con particulares”, 1917. <https://bit.ly/2SIJqtA>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 25: Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías”,1917. <https://bit.ly/3xeGHbg>
- Cruz, Carlos. “Un Consejo Fiscal le haría un gran bien a México: Arturo Herrera”, revista Proceso, 26 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/3g2tGK1>
- Dávila, Francisco. “¿Qué es el PbR?”, Contraloría General del Estado de Veracruz, Boletín Núm. 4, 2013. <https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20004.pdf>
- Debrun Xavier y Beetsema, Roel. “Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness”, FMI, Working Paper No. 16/86, 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf>
- Debrun, Xavier y Kinda, Tidiane. “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility : Fiscal Councils on the Rise”, (FMI, Working Paper No. 14/58 , 2014.
- Debrun, Xavier y Kinda, Tidiane. “The functions and impact of fiscal councils”, FMI, 2013. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>
- Debrun, Xavier y Kumar, Manmohan. “The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence”, IMF, Working Paper No. 07/171, 2007.
- Debrun, Xavier y Takahashi, Keiko. “Independent Fiscal Councils In Continental Europe: Old Wine In New Bottles?”, Alemania, The ifo Institute, Report 3, 2011. <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport311-forum7.pdf>

- Debrun, Xavier. “Independent fiscal institutions in the European Union:Is coordination required?”, MPRA Paper No. 93143, 2019. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93143/>
- Debrun, Xavier., Zhang, Xiaoxiao., Lledó, Victor. “Fiscal Council Dataset”, sitio web del FMI, 2017, <https://www.imf.org/external/np/fad/council/>
- Departamento del hemisferio occidental del FMI. “México: temas seleccionados”, pág.59, México, Country Report No. 15/314, 2015. <https://bit.ly/3g8EBlp>
- Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo general del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación (PJF), que establece las medidas de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal y modernización de la gestión del PJF para el ejercicio fiscal 2021”, publicación del 26 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3po9DKf>
- Diario Oficial de la Federación. “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, México, 23 de abril de 2020. <https://bit.ly/3g2pAkY>
- Diario Oficial de la Federación. “lineamientos en materia de Austeridad Republicana de la Administración Pública Federal”, publicación del 18 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3pnNvzN>
- Dubrow, Geoff. “Strengthening the role of Parliament in the Budget Process: the role of Parliamentary Budget Offices”, pág.10, Westminster Foundation for Democracy, 2017. <https://bit.ly/3ubqelQ>
- Egbide, Ben-Caleb., Ade’Agbude, Godwyns. “Good Budgeting and Good Governance: A Comparative Discourse, Covenant University, The Public Administration and Social Policies”, pág.54, Canadá: Review IV Year, No. 2, 2014. <https://bit.ly/3x3jDLJ>
- El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros .“Revisión de la Gobernanza Económica de la UE,Six y Two Pack ”2013. <https://bit.ly/3rBJ7wt>
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. ”Análisis de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores”, pág. 61, estudio, 2018. <https://bit.ly/3wQuGaP>
- Evangelopoulos, Panagiotis. “The Restoration of Fiscal Stability. A Public Choice Approach on the Problem of Public Debt”, pág. 8, Grecia, Theoretical Economics Letters, 2018. <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=82296>
- Flores, Leonor. “ OCDE tampoco apoya consejo fiscal del FMI” El Universal, 10 de octubre de 2016. <https://bit.ly/3fK4XLF>
- Flores, Leonor. “ Un consejo Fiscal, fuera de los planes de Hacienda: SHCP a FMI”, El Universal, 17 de octubre de 2016. <https://bit.ly/3yXgL4D>

- Flores, Zenyazen. “Austeridad en gasto público de la 4T dejó ahorros por 5,942 mdp en 2019”, El Financiero, 18 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3g2remN>
- Flores, Zenyazen. “Ingresos presupuestarios tienen en 2020 su peor caída desde la crisis de 2009”, El Financiero, 29 de enero del 2021. <https://bit.ly/3tuvFeO>
- Fondo Monetario Internacional, “Códigos y normas: La función del FMI” Ficha Técnica, 2016 consultado el 16 de octubre de 2019. <https://bit.ly/3ibGxvR>
- Fondo Monetario Internacional. “Base de datos de reglas fiscales”, sitio web, consultado en octubre de 2019. <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>
- Fondo Monetario Internacional. “Códigos y normas, la función del FMI” sitio web, consultado en noviembre de 2019. <https://bit.ly/2SOVvxe>
- Fondo Monetario Internacional. “Cómo promueve el FMI la estabilidad económica mundial”, Ficha técnica, 2016, consultado el 16 de octubre de 2019. <https://bit.ly/3vIUyoY>
- Fondo Monetario Internacional. “FMI: Directrices para la gestión de la deuda pública”, sitio web consultado en octubre de 2019. <https://bit.ly/3fE30QE>
- Fondo Monetario Internacional. “FMI: Principios de Estocolmo”, sitio web, consultado en octubre de 2019. <https://bit.ly/3ySEWk>
- Franek, Slawomir. “Measurement of Fiscal Council Independence in the Countries of the European Union“, pág.165, Polonia, University of Warsaw, Faculty of Management, vol. 14, 2016. <https://bit.ly/3wgk45q>
- Gaceta Parlamentaria. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LOCEUM en materia de institutos de investigación”, miércoles 4 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3itrDBF>
- Gazmuri, Jaime. “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos”, pág. 64, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. <https://bit.ly/3cyfCY1>
- Gerard, Marc., Debrun, Xavier., Harris, Jason. “Fiscal Watchdog and Sound Fiscal Policy: Is the Barking Lound Enough yo Tame Politicians?”, pág. 418, MPRA Paper No. 96683, 2019. <https://bit.ly/3frIW4e>
- Gibbons, Robert. “Un primer curso de teoría de juegos: capítulo 1”, Universidad de Cornell, Editorial Antoni Bosch. 1993.
- Gobierno de España. “Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal”, Boletín Oficial, 2013 <https://www.airef.es/es/normativa/>
- González, Jacinto. “Materiales de economía: Hacienda pública”, pág. 13, España: ULPGC, 2011. <http://www.personales.ulpgc.es/jbrito.daea/2.%20ConceptoHP.PDF>

- Guillén, Héctor. “La deshomogenización del discurso neoliberal: Del ordoliberalismo alemán al ultraliberalismo austroestadounidense”, pág. 143, Francia, Universidad de Paris, 2018.
- Hagemann, Robert. “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, OECD, Journal: Economic Studies, Vol. 111, 2011. <https://bit.ly/3pg5pUP>
- Hernández, Isidro. “Public choice II de Dennis C. Mueller”, pág. 170, Revista de Economía Institucional, vol. 1, núm. 1, Colombia, 2009. <https://bit.ly/3uTBK4U>
- Hernández, Juan. y Domínguez, Mario. “Consejos fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas”, pág. 13, México: Instituto Belisario Domínguez, Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas |No 6, 2016. <https://bit.ly/3uHwOQK>
- Hill, Benjamín. “La necesidad de un Consejo Fiscal en México en un entorno de incertidumbre”, *El Financiero*, 10 de marzo de 2020, <https://bit.ly/3uI0cX8>
- Instituto Belisario Domínguez. ”Acerca del IBD”, sitio web. <https://bit.ly/2SKZBqh>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión”, pág. 17-26., México, ASF, 2008. <https://bit.ly/3vHJfxh>
- Instituto Mexicano de la Competitividad. “El impulso legislativo que busca la creación de un Consejo Fiscal es loable y debe contar con apoyo amplio”, boletín institucional, consultado el 28 de marzo 2020. <https://cutt.ly/ZkjYeDa>
- Instituto Mexicano de la Competitividad. “Oportuna la recomendación del FMI para la creación de una CF en México”, artículo del día 11 de octubre de 2016 <https://bit.ly/3wRzQmP>
- Jankovics, Lászlo y Sheerwood, Mónica. “Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years”, pág. 5 ,Comisión Europea, documento de discusión 067, 2017. <https://bit.ly/3ph6xYm>
- Juárez, Edgar. ”BBVA estima caída de ingresos tributarios por contracción”, *El Economista* , 26 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3g3hYPk>
- Kiraso, Beatrice. “Establishment of Uganda’s Parliamentary Budget Office and the Parliamentary Budet Committee”, Wold Bank Institute, 2011. <https://bit.ly/3wTObiL>
- Kopits. George. “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, pág. 5, OECD, Journal on Budgeting, Vol. 11/3, 2011. <https://bit.ly/2PkPveg>
- Kosciuczyk, Vera. “El aporte de la Economía Conductual o Behavioural Economics a las Políticas Públicas: una aproximación al caso del Consumidor real”, pág. 25, Argentina, Palermo Business Review | N° 7, 2012. <https://bit.ly/3cbV9HR>

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España. "Misión y Valores", sitio web Institucional, consultado el 1 de junio de 2020, <https://bit.ly/39t7DcJ>
- La Confederación Patronal de la República Mexicana. "Consejo Fiscal que cuente", nota de prensa, 2018. <https://coparmex.org.mx/consejo-fiscal-que-cuente/>
- La Confederación Patronal de la República Mexicana. "Consejo Fiscal: Estudio Técnico, estudio, 2018. <https://bit.ly/3cdu9I0>
- La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido. "Quiénes Somos", sitio web institucional, consultado el 3 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3sBuNFC>
- La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido. "Transparencia", sitio web institucional, consultado el 17 de enero 2021. <https://bit.ly/3vX95gP>
- La Organización de las Naciones Unidas. "Guide to results-based budgeting, estudio, 1998. <https://bit.ly/3fGbrer>
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. "Best Practices for Performance Budgeting", estudio, 2018. <https://bit.ly/3peqS0C>
- La Red Global de Oficiales de Presupuesto Parlamentarios. "About GN-PBO", sitio web oficial, consultado el 16 de agosto de 2020. <https://www.e-pbo.org/About%20Us>
- Lam, Rosa María. "Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad", Rev cubana Hematol Inmunol Hemoter v.24 n.2, 2008. <https://bit.ly/3ib2tH>.
- Llanos, Claudio. "El deber del Estado en el Ordoliberalismo de Walter Eucken: Tradición y coyuntura en el manejo político-económico del Estado", pág. 20, Revista Chilena de Economía y Sociedad del PUCV, Chile, 2010. <https://bit.ly/3ct9obj>
- Lledó, Victor. "The effectiveness of fiscal councils: Emerging international evidence, en, Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?", pág. 66-71, Londres, Centre for Economic Policy Research, 2018.
- López, Ignacio M. "Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental", pág. 51, México, Economía Informa No. 396, 2016. <https://bit.ly/3yUpkqg>
- Martínez, Elena. "La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales", pág. 51, España: tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2018. <https://bit.ly/34D62OT>
- Martínez, Fabiola y Jiménez, Néstor. "Va AMLO por una reforma que elimine entes autónomos", La Jornada, 29 de abril de 2021. <https://bit.ly/3ekLOPC>
- Mejía, Pablo., Reyes, Marlene., Ramírez, Blanca. "Evidencia de ciclo político presupuestal en el Estado de México", pág. .208, México, Revista economía teoría y práctica |No 45, 2016. <https://economiatyp.uam.mx/index.php/ETYP/article/view/66/227>

- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. “Ramo 23: de la discrecionalidad al abuso”, investigación, 2019. <https://bit.ly/2RjN7pk>
- Michal, Hovart. “Pacto fiscal europeo en acción: ¿Pueden las instituciones fiscales independientes realizar una supervisión eficaz?”, pág. 17, Consejo de Responsabilidad Presupuestaria, documento de debate No. 1/20, 2017. <https://bit.ly/3sCXstZ>
- Ministerio de Finanzas de Suecia. “ Ordenanza (2011: 446) con instrucciones para el Consejo de Política Fiscal”, 2011. <https://bit.ly/3dmYKTq>
- Ministerio del Tesoro de Nueva Zelanda. “Establecimiento de una Institución Fiscal Independiente”, Consulta, 2018. <https://bit.ly/39rrmJU>
- Mooney, Henry., Wright, Allan., Grenade, Kari. “Fiscal Councils: Evidence, Common Features, and Lessons for the Caribbean”, BID, policy brief N° 2018.
- Morales, Yolanda. “ Recuperación absoluta de la economía mexicana hasta 2023”, El Economista , 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3yXw8Kw>
- Morales, Yolanda. “FMI pide prudencia fiscal a México”, El Economista , 17 de mayo de 2015. <https://bit.ly/3icUHgh>
- Morales, Yolanda. “Ni Consejo Fiscal ni Reforma Tributaria”, El Economista, 11 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/2TGBJop>
- Morales, Yolanda. ”FMI insiste: a México le serviría un Consejo Fiscal”, El Economista, 17 de abril de 2017, <https://bit.ly/3fuEj8a>
- Muñoz, Porfirio. “Iniciativa de ley que expide la ley del Congreso general de México”, Sistema de Información Legislativo, 2018. <https://bit.ly/3g7UFng>
- Napurí, Christian. “Una aproximación a la teoría del Public Choice y sus implicancias en los mecanismos de control estatal”, pág. 225, Perú, Revista Derecho PUPC |No 55, 2002. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5084970.pdf>
- Nava, María del Carmen. “Fast track legislativo en el siglo xx”, nota de animal político, 18 de diciembre de 2013. <https://bit.ly/3cdrJtb>
- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, “History”, sitio web, consultado el 10 de enero de 2020 <https://www.cpb.nl/en/history>
- Noejovich, Héctor. “Ordoliberalismo: ¿alternativa al «neoliberalismo»?”, pág. 207, revista economía vol. 34, N° 67 del PUPC, Perú, 2011. <https://bit.ly/3uI0cGr>
- OCDE, “Principles of Budgetary Governance”, sitio web, consultado el 29 de enero de 2020 <https://bit.ly/2RTVk3X>
- OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes”, archivo de Excel, 2018. <https://bit.ly/3sGu31R>

- OCDE. “Base de datos global de estadísticas tributarias”, sitio web Institucional, consultado el 12 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3fXAdW4>
- OCDE. “Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions “ sitio web Institucional, consultado el 17 de agosto de 2020. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/>
- OCDE. “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, estudio institucional, 2014. <https://bit.ly/3wHfsVA>
- OCDE. “Virtual Meeting - IFIs’ responses to the COVID-19 crisis”, agenda de la reunión PBO-IFIs, 2020. <https://bit.ly/3fzpXoJ>
- Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos Americanos. ” Introduction to CBO ”, Sitio web institucional , consultado el 26 de mayo 2020. <https://bit.ly/3wWCSWW>
- Oficina de Presupuesto Parlamentario de Italia, “PBO participates in second meeting of the EUNIFI”, nota de prensa, 2014, consultado el 38 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3fL7qW6>
- Organización Panamericana de la Salud, “La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia”, Nota de prensa, 11 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3haPtBu>
- Pampillón, Rafael. “Diccionario de Economía: definición de ciclo político”, pág. 8, España, E Business School, 2007. <https://bit.ly/3uBwtiw>
- Parlamento de la República de Sudáfrica. “El papel de los parlamentos africanos en la supervisión fiscal, contribución a la agenda de desarrollo de la unión africana en 2018”, comunicado de prensa del sitio web, consultado el 29 de agosto de 2020: <https://bit.ly/39zwHz2>
- Parlamento del Reino Unido. “ La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria y la Carta de Responsabilidad Presupuestaria”, Informe de Investigación, 2020. <https://bit.ly/31BRZr6>
- Parlamento Europeo. “The role of national fiscal bodies State of play”, análisis a profundidad, abril 2019. <https://bit.ly/2QJXodA>
- Pierre, Matari. “La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado”, pág. 217, Revista Iconos de Ciencias Sociales de la UNAM N° 66, México, 2020.
- Pirdal, Burak. “A Comparative Analysis of Fiscal Rules and Independent Fiscal Agencies”, pág. 8, Turquía, Anadolu University, Journal of Economics and Administrative Sciences | Volume: 19, 2017. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/395868>
- Piz, Víctor. “Un consejo fiscal es innecesario”, El Economista , 10 de octubre de 2016, <https://bit.ly/3wjtg8C>

- Plascencia de la Torre, Gloria. “La Gestión Pública Local en México. Análisis sobre la vigencia de la Nueva Gerencia Pública”, pág. 6, México, Universidad de Guadalajara, 2015. <https://bit.ly/3g05cAT>
- Real Academia Española, “Definición de Autonomía e independencia”, diccionario de la RAE 2014. <https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa>
- Rehm, Dawn y Parry, Taryn. “Manual de Transparencia Fiscal”, pág. 124, FMI, 2007. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- Salinas, Fernanda. “Los números de las elecciones de 2021: las más grandes de la historia”, Milenio, 20 de enero de 2021, <https://bit.ly/3f1b1xw>
- Sánchez, Ricardo. “¿Institución Fiscal Independiente? Evaluación de la Política Fiscal En México (1970 – 2016)”, pág. 14, México, tesis de pregrado UNAM, 2018.
- Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. “Presupuesto Basado en Resultados en el Distrito Federal”, Sitio web, consultado en noviembre de 2019. <https://bit.ly/3yWcxtR>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. “Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal”, 2017 <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/tomoI-III>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Material del diplomado Presupuesto Basado en Resultados”, pág. 52, México, 2016. <https://bit.ly/3pni3Sh>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Estadísticas Oportunas de la SHCP”, sitio web institucional, consultado el 18 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3uKPhfg>
- Senado de la República,. “Programa Operativo Anual: Informe de resultados 2018”, Dirección General de Presupuesto, 2018. <https://bit.ly/3wO4yNR>
- Sistema de Información Legislativa del Congreso de la Unión: “Definición de Decreto”, glosario, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=66>
- Sistema de Información Legislativa, “Búsqueda Básica”, Secretaría de Gobernación de México. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica>
- Slawomir, Franek. “Measurement of Fiscal Council Independence in the Countries of the European Union”, pág. 162, Polonia, University of Szczecin, Problemy Zarządzania, vol. 14, 2016. <https://bit.ly/3ctdu3B>
- Smith, Adam. “Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”,: Libro V, capítulo 1, España, Editorial Alianza, 1996
- Tello, Carlos. “Las finanzas públicas en los años neoliberales”, (México, El Colegio De México, 2015), pág.85.
- The Observer ltd. “Parliament's Wanyaka jailed for 10 years for embezzling Shs 882m”, *El Observador*, 29 de julio de 2015. <https://bit.ly/3cChS0l>

- Unión Europea, “Consejo Fiscal Europeo” sitio web institucional, consultado en 20 de julio de 2020. <https://bit.ly/3cDKVke>
- Unión Europea. “Índice de alcance de las instituciones fiscales”, sitio web institucional, consultado el 8 de junio de 2020. <https://bit.ly/3wgVlOr>
- Unión Europea. “Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria”, 2012. <https://bit.ly/3u2yCno>
- Vázquez, Carlos. “Análisis de la deuda presupuestaria: Balance primario, costo de la deuda y nivel de endeudamiento”, Investigación de CIEP, 2019. <https://bit.ly/3g8672a>
- Vergara, Rodolfo. “Organizaciones e instituciones: introducción”, pág. 17-43, México, Editorial siglo XXI, 2010.
- Verguer, Antoni y Normand, Romuald. “Nueva gestión pública y educación”, pág. 601, Brasil, Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 132, 2015.
- Villoria, Manuel. “La administración burocrática y la nueva gestión pública”, pág. 5-24, España, Escuela de Administración Regional, 2009. <https://bit.ly/3z5qnuj>
- Villoria, Manuel. “La administración burocrática y la nueva gestión pública”, pág. 5-24, España, Escuela de Administración Regional, 2009. <https://bit.ly/3cjCVV0>
- Von Trapp, Lisa y Scherie Nicol. “Designing effective independent fiscal institutions”, OCDE, 2016, <https://bit.ly/3yTTBvP>
- Von Trapp, Lisa. “Evolución del proceso legislativo de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes”, pág. 252, México, OCDE, 2018. <https://bit.ly/2SRb6fQ>
- Von Trapp, Lisa., Lienert, Ian y Wehner, Joachim. “Principles for independent fiscal institutions and case studies”, OCDE, Journal on Budgeting Volume 15/2, 2015. <http://personal.lse.ac.uk/wehner/ifis.pdf>
- Wright, Allan. “Fiscal Councils: Cutting edge fiscal architecture, or panacea?”, Inter-American Development Bank, 2019. <https://bit.ly/3p9dxGO>
- Yolanda, Morales., Gonzales, Miguel. “Consejo Fiscal Independiente sería redundante: Meade”, El Economista, 20 de marzo de 2017. <https://bit.ly/34UPOMt>

Anexos

Anexo 1 – Descripción de las bases de datos utilizadas en el capítulo segundo

| Pág. | Cap. | Nombre del gráfico o tabla | Fuente de los datos | Institución | Ruta. |
|------|------|--|---|----------------|--|
| 26 | 1 | Gráfico 2: Número de países que cuentan con un Consejo Fiscal por año de surgimiento | Base de datos descargada directamente del sitio web del FMI “Fiscal Council Dataset 2017” | FMI | https://tinyurl.com/y3ev9ogn |
| 29 | 1 | Gráfico 13: Canales de influencia de los CF en 2016 | Base de datos descargada directamente del sitio web del FMI “Fiscal Council Dataset 2017” | FMI | https://tinyurl.com/y3ev9ogn |
| 10 | 2 | Gráfico 12: Presencia digital del debate sobre el CFI en México en las búsquedas en Google (mensual, mayo 2015- mayo 2020) | Serie descargada directamente de sitio web de Google Trends en la búsqueda de la palabra “Consejo Fiscal”, en México, categoría ley y Gobierno, últimos 5 años. (csv) | Google | https://tinyurl.com/y3nck4n3 |
| 12 | 2 | Gráfico 3: Balance primario y costo de la deuda (intereses) como % del PIB | Series históricas del balance primario y el costo financiero de la deuda pública como porcentaje del PIB (2006-2019, obtenidos del sitio web de estadísticas oportunas de la SHCP (csv) | SHCP | https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/ |
| 13 | 2 | Porcentaje de recaudación tributaria promedio como porcentaje del PIB en 2018. | Información obtenida de la base de datos de estadísticas tributarias de la OCDE del año 2018 | OCDE | https://tinyurl.com/y5zl2oe4 |
| 14 | 2 | Gráfico 7: Variación del precio de la mezcla mexicana y su estimación en los Criterios Generales de Política Económica | Series descargadas directamente del Sistema de Información Económica del Banco de México y de las gráficas interactivas del sitio web del CEFP *Precio en dólares por barril (xls) | Banxico y CEFP | https://tinyurl.com/y56ubxr9 https://tinyurl.com/y5antaaj |
| 15 | 2 | Gráfico 8: Gasto Neto Total aprobado y observado del gobierno con diferencias porcentuales 2006-2019 (Miles de millones de pesos corrientes) | Serie construida con información del I desglose de la cuenta pública de 2006-2019, Tomo 1 apartado de gastos presupuestarios, de la tabla de gasto neto total. | SHCP | https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/ |

| | | | | | |
|----|---|--|--|------|---|
| 16 | 2 | Gráfico 9: Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público como porcentaje del PIB | Serie histórica del SHRFSP del año 2006-2019 como porcentaje del PIB. obtenidos del sitio web de estadísticas oportunas de la SHCP (csv) | SHCP | https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/ |
| 19 | 2 | Gráfico 10: Diferencial entre el monto aprobado y ejercido para el Ramo 23 en miles de millones de pesos (2012 - 2019) | Serie construida con información del desglose de la cuenta pública de 2006-2019, tomo 2, información presupuestaria, estado analítico del presupuesto en clasificación administrativa, ramo 23 “provisiones salariales y económicas” | SHCP | https://tinyurl.com/y5sgyw33 |
| 26 | 2 | Cuadro 4: Presupuesto del Instituto Belisario Domínguez 2015- 2019. | Tabla construida con la información del programa operativo anual del IBD de cada año 2015-2019 y consultas de transparencia | IBD | https://tinyurl.com/y5xgdnt2 |
| 30 | 2 | Cuadro 6: Número de análisis completados por el CEFP 2013- 2016 | Tabla elaborada con los datos de Lisa Von Trapp de OCDE, pp. 252 | OCDE | https://tinyurl.com/y4p5r2z7 |
| | | Gráfico 4: Desglose de los ingresos presupuestarios como % del PIB | Serie históricas de los ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB (2006-2019, obtenidos del sitio web de estadísticas oportunas de la SHCP (csv) | SHCP | https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/ |
| | | Cuadro 2: Ingresos netos tributarios como porcentaje del PIB (1960- 2013) | Fuente: Carlos Tello “Libro las finanzas públicas en los años neoliberales” | | |
| | | Gráfico 5: Desglose del Gasto Neto pagado como % del PIB | Serie históricas de los Gastos Netos como porcentaje del PIB (2006-2019, obtenidos del sitio web de estadísticas oportunas de la SHCP (csv) | SHCP | https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/ |
| | | Cuadro 3: Participación porcentual de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios totales del sector público | Serie históricas de los ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB (2006-2019, obtenidos del sitio web de estadísticas oportunas de la SHCP (csv) | SHCP | https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/ |

Anexo 2: El juego del consejo fiscal independiente en México.

Antecedentes

A finales del 2015 autoridades del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sugirieron al gobierno mexicano crear un Consejo Fiscal Independiente con el fin de fortalecer la transparencia y las bases técnicas en el debate sobre política fiscal desde una perspectiva imparcial; Sin embargo, durante la administración de presidente Enrique Peña Nieto, las autoridades hacendarias rechazaron la propuesta aludiendo a que esto sería innecesario debido a que ya existen instituciones dedicadas al análisis de la política fiscal como el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República o el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) del H. Congreso de la Unión, además que, México cuenta con un marco jurídico consistente en el tema.

Ante esta respuesta, organizaciones de la sociedad civil especializadas en finanzas públicas como el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), México Evalúa, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), y organizaciones empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) se han pronunciado a favor de la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México como un organismo proveedor de información y estudios especializados, que permita tomar mejores decisiones en el mediano y largo plazo al facultar la investigación y análisis de temas fiscales más allá de paquete económico que se presenta anualmente al Congreso; y en contra de los argumentos de la Secretaría de Hacienda, ya que no se tomaron en cuenta las limitantes de los Centros de investigación hacendaria existentes, como que no cuentan con autonomía, independencia plena para su gestión o para divulgar sus reportes, ni con marco normativo adecuado, volviéndolos vulnerables a la dinámica partidista.



VS



Objetivo del juego: Hacer un análisis mixto (cuantitativo y cualitativo) de los incentivos bajo los cuales opera el grupo reformista (a favor) y el grupo conservador (en contra) en el debate de implementar un Consejo Fiscal Independiente en México.

Tipo de juego:

Juego simple de decisión simultánea con información completa.²⁵⁰

Jugadores: 2 Jugadores

1. *Conservadores:* representados por la SHCP; secretaria de Estado auxiliar del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las facultades constitucionales en el tema de la política fiscal y financiera con postura en contra de crear un CFI en México.
2. *Reformistas:* Este grupo está conformado por los agentes a favor de implementar un CFI en México.
 - a) Organismos internacionales: BM, FMI, OCDE.
 - b) Organizaciones de la sociedad Civil: Colectivo por un presupuesto sostenible.
 - c) Organizaciones empresariales: COPARMEX y CEESP

Supuestos: información completa, jugadores racionales, decisiones simultáneas, los efectos de este juego son de corto plazo.

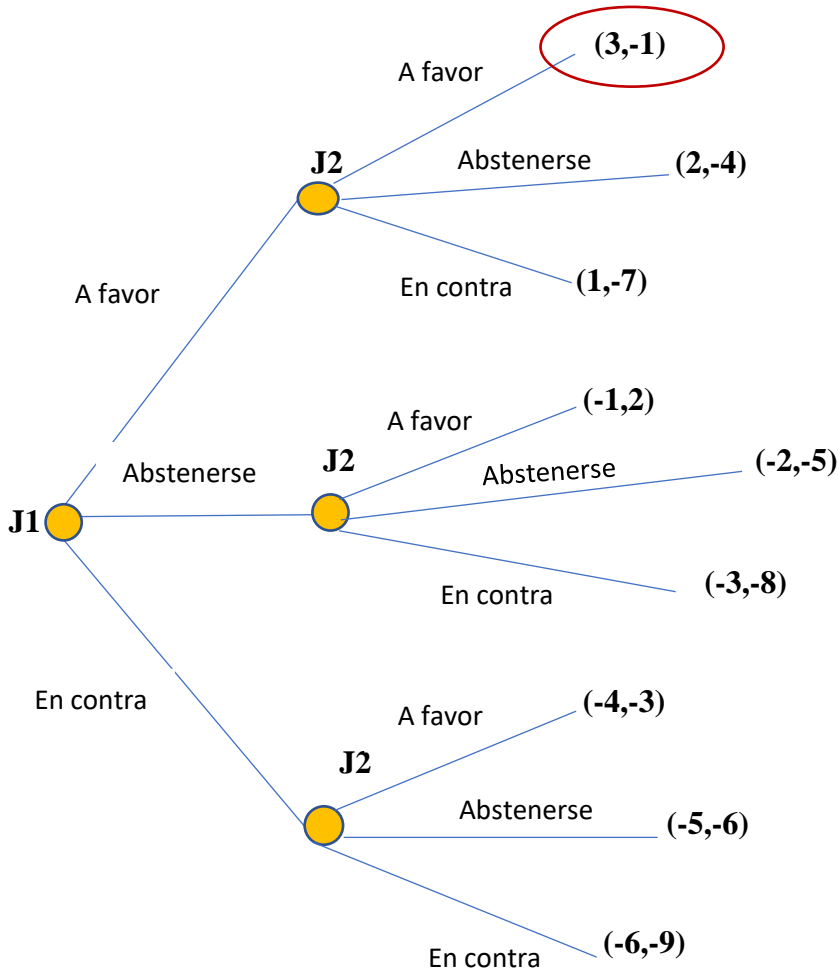
Estrategias: a favor, abstenerse, en contra.

Matriz de pagos

| | | El juego del consejo fiscal independiente | | |
|-------------|------------|--|------------|-----------|
| | | Conservadores | | |
| | | A favor | Abstenerse | En contra |
| Reformistas | A favor | (3,-1) | (2,-4) | (1,-7) |
| | Abstenerse | (-1,-2) | (-2,-5) | (-3,-8) |
| | En contra | (-4,-3) | (-5,-6) | (-6,-9) |

²⁴⁹ en este juego consideremos juegos simples de la siguiente forma: primero los jugadores toman decisiones simultáneamente, a continuación, reciben sus ganancias que dependen de la combinación de acciones que acaban de elegir. Dentro de la clase de estos juegos simultáneos, restringimos la atención a los juegos con información completa, es decir la función de ganancias de cada jugador es conocida por los jugadores. Robert Gibbons. "Un primer curso de teoría de juegos: capítulo 1", (Editorial Antoni Bosch. 1993.)

Forma extendida del juego del consejo fiscal independiente



Nota. J1: Reformistas y J2: Conservadores

Solución del juego

Paso 1: identificar el mayor valor por fila de la segunda coordenada (conservadores)

Fila 1: -1 Fila 2: -2 Fila 3: -3

Paso 1: identificar el mayor valor por fila de la primera coordenada (reformistas)

columna 1: 3 columna: 2 columna 3: 1

Equilibrio de Nash²⁵¹ en estrategias puras = {a1, b1}

| | | | | |
|--------------|------------|-----------|---------|---------|
| | | Jugador 1 | | |
| | | (a1,b1) | (a1,b2) | (a1,b3) |
| Jugador 2 | A favor | (a2,b1) | (a2,b2) | (a2,b3) |
| | Abstenerse | (a3,b1) | (a3,b2) | (a3,b3) |
| | En contra | | | |

²⁵¹ "Una estrategia satisface la condición de equilibrio de Nash si la estrategia de cada jugador es la mejor respuesta a la del otro" Gibbons. (1993)

Criterios para la elección de los pagos

Pagos y castigos de los reformistas

Postura a favor: El juego premia con 3 puntos a los reformistas al tomar esta postura, dado que:

- a) Las Organismos internacionales (BM, FMI, OCDE.) cumplen con su objetivo de fomentar la estabilidad financiera Internacional haciendo recomendaciones de mejora y brindando asistencia financiera / técnica a México
- b) Las organizaciones de la sociedad Civil (Colectivo Peso.) promueven que exista mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en el tema de las finanzas públicas en el país, promoviendo la toma de decisiones basada en evidencia.
- c) Las organizaciones empresariales (COPARMEX y CEESP), reflejan su interés por que exista estabilidad y certidumbre en el ambiente empresarial.

* la ganancia de 3 puntos se reduce a 2 si los conservadores se abstienen y a 1 si su postura es en contra con el fin de reflejar la interdependencia estratégica

Abstenerse: El juego penaliza restando 1 punto a los reformistas al tomar esta postura, dado que los 3 tipos de organizaciones reflejarían desinterés por el contexto de las finanzas públicas de México

*El castigo de -1 punto se endurece a -2 si ambos se abstienen y a -3 si los conservadores están en contra con el fin de reflejar la interdependencia estratégica

Postura en contra: El juego castiga restando 4 puntos a los reformistas al tomar esta postura, dado que estarían contradiciendo sus argumentos y perderían credibilidad.

*El castigo de -4 punto se endurece a -5 si ambos se abstienen y a -6 si los conservadores también en contra con el fin de reflejar la interdependencia estratégica

Pagos y castigos de los conservadores

Postura a favor: El juego castiga restando 1 punto a los conservadores dado que un consejo fiscal independiente representa un contrapeso directo a las decisiones de la secretaria de Hacienda, lo que conlleva una pérdida de poder político de decisión.

El castigo de -1 punto se endurece a -2 si ambos se abstienen y a -3 si los reformistas están en contra con el fin de reflejar la interdependencia estratégica.

Es importante aclarar que el efecto que se presume como pérdida para la secretaria de hacienda se refiere al corto-mediano plazo siendo que en el largo plazo este efecto se contrarresta completamente por el aumento de credibilidad y transparencia de sus decisiones.

Abstenerse: El juego penaliza restando 4 puntos a los conservadores por tomar esta decisión dado que refleja desincentivos por parte de la SHCP en atender una recomendación de mejora del más alto nivel y a debatir abiertamente el tema.

El castigo de -4 punto se endurece a -5 si ambos se abstienen y a -6 si los reformistas están en contra con el fin de reflejar la interdependencia estratégica.

Postura en contra: El juego penaliza restando 7 puntos a los conservadores, dado que esto representa que la SHCP no reconoce las áreas de mejora que tienen pendientes nuestras finanzas públicas, por ejemplo:

- Aumento significativo de la deuda pública en los últimos 3 sexenios
- Baja recaudación tributaria respecto al promedio de la OCDE y América latina
- Inconstancias entre el gasto aprobado / ejercido del PEF
- La vulnerabilidad del Centro de estudios de las finanzas públicas del congreso ante intereses políticos o recortes presupuestales.

Conclusión

Aunque por la dinámica del juego (corto plazo) parezca que la creación de un consejo fiscal es un juego de suma cero es decir que existan ganadores y perdedores, un consejo fiscal nos beneficiaría a todos en el mediano y largo plazo. Con la asignación de este tipo de pagos a los conservadores se buscó reflejar que en el corto plazo apoyar la creación de un consejo fiscal podría significar una pérdida de poder político para la Secretaría de Hacienda, pero que este efecto se contrarrestará con todos los beneficios que un Consejo Fiscal les hará a nuestras finanzas públicas una vez logre consolidarse.

Con la variación en los pagos según la decisión que tomara el otro jugador (interdependencia estratégica), buscamos que fuera visible que es mejor que ambos jugadores estén a favor, lo que les permitiría cooperar y lograr consolidar el consejo fiscal con mayor prontitud.

Anexos 3: Propuesta de lineamientos de buenas prácticas de diseño institucional sobre el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública enviado a los Diputados miembros de Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria de la XIV Legislatura.²⁵²

H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos

Diputados miembros del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria

P R E S E N T E

En el contexto del establecimiento del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria me complace compartirles el documento “Propuesta de lineamientos de buenas prácticas de diseño institucional sobre el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública” elaborado a raíz de una investigación en curso sobre el tema dentro del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

El propósito principal del documento compartir con ustedes los principales hallazgos de la revisión documental sobre la experiencia de los países que cuentan con un Consejo Fiscal Independiente alrededor del mundo, las recomendaciones sobre principios de diseño institucional elaboradas por la OCDE y de las propuestas promovidas por organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y legisladores en el país, esperando que les sea de utilidad en el debate sobre el diseño institucional ideal del Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas.

Sin más por el momento, extiendo una felicitación por el establecimiento Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria que atiende temas de principal importancia para el país.

Atentamente

Lic. Joshua Eli Gutiérrez Bravo
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.
Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
joshua.gutierrez@politicas.unam.mx Cel: 5518194161

²⁵² El día 9 de marzo de 2021, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación del grupo de trabajo para la transición Hacendaria en la LXIV legislatura para analizar y dejar preparados los estudios necesarios que respalden diferentes temas fiscales que son de urgencia para el país, entre los que se encuentra la creación del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública que pretende operar como Consejo Fiscal en el Congreso; dicho grupo está conformado por 8 diputados de diferentes fuerzas políticas, es asesorado por funcionarios técnicos de diferentes instituciones y presidido por el Diputado. Alfonso Ramírez Cuellar de MORENA

Actualmente sus trabajos se encuentran en pausa debido al periodo electoral del día 6 de junio de 2021 y se pretenden retomar con los nuevos diputados de la LXV legislatura.



Universidad Nacional Autónoma de México

**Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales**

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

**Propuesta de lineamientos de buenas prácticas de diseño
institucional sobre el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública
de la H. Cámara de Diputados.**

Trabajo elaborado por el candidato a Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos
Lic. Joshua Eli Gutiérrez Bravo bajo la asesoría del Dr. Héctor Zamitiz
Gamboa²⁵³.

Ciudad de México a 22 de abril del 2021

²⁵³ **Joshua Eli Gutiérrez Bravo:** Economista egresado del Instituto Politécnico Nacional, Técnico Superior Universitario en Políticas y Proyectos Sociales por la UnADM y estudiante de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la UNAM.

Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa: Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Profesor-Investigador adscrito al Centro de Estudios Políticos de la misma universidad, actualmente miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

Se presenta a continuación una serie de lineamientos de buenas prácticas de diseño institucional para el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública (IEPH) de la H. Cámara de Diputados, identificados a partir de una amplia revisión documental sobre a) La experiencia de los países que cuentan con un Instituto Fiscal Independiente alrededor del mundo, b) Las recomendaciones de principios de diseño institucional elaboradas por la OCDE y c) Las propuestas promovidas por organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y legisladores en el país.

El objetivo principal del documento es compartir los principales hallazgos derivados de una investigación en curso del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales sobre la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México y promover el debate sobre el diseño institucional del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública de la H. Cámara de Diputados en el contexto del establecimiento del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria de la XIV Legislatura.

Contenido

| | |
|--|------------|
| Mecanismos institucionales de protección de independencia | 204 |
| Rendición de cuentas y transparencia | 163 |
| Comunicación libre y efectiva. | 164 |
| Cooperación Internacional | 165 |
| Complementariedad al marco fiscal mexicano | 166 |
| Canales de Influencia | 167 |
| Propuesta de Mandato, visión y valores | 211 |
| Propuesta de Alcance de las Actividades | 212 |
| Propuesta de Estructura Organizacional | 214 |
| Recomendaciones generales sobre diseño organizacional | 216 |
| Personal y presupuesto | 217 |

Mecanismos institucionales de protección de independencia

Una de las principales recomendaciones internacionales de la OCDE sobre los principios de buenas prácticas entre los institutos fiscales es la independencia y no el partidismo. Dicho principio menciona que no deben existir injerencias políticas en los productos y decisiones de los institutos para garantizar la imparcialidad, objetividad y carácter técnico de sus trabajos. Al respecto, la investigación de Debrun y Kinda (2014)²⁵⁴ aportó evidencia econométrica revelando que los organismos que cumplen dicho principio, junto con otras características clave como tener una voz fuerte en el debate público y un papel explícito en el monitoreo de las reglas de política fiscal están asociadas con un desempeño fiscal más sólido, así como a pronósticos más precisos y menos sesgados. Por su parte Hovarth (2017)²⁵⁵ elaboró un índice de efectividad de escrutinio entre institutos fiscales, identificando que una mayor protección de la independencia se asocia con un mayor potencial de eficacia del escrutinio.

Derivado de su documentada importancia, es vital que el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública incluya salvaguardas en su legislación que le permitan operar con independencia, para lo cual existen diferentes mecanismos que han probado su eficiencia en la práctica internacional, como:

- Presupuestos plurianuales: la operación de un instituto con un presupuesto plurianual brinda protección adicional ante recortes presupuestales y a la presión política.
- Rotación escalonada de los mandos: permite que la selección del cuerpo directivo no coincida con el calendario electoral. Este mecanismo evita las distorsiones negativas propias de la competencia en periodo de elecciones y que el Poder Ejecutivo o Legislativo no pueda nombrar a todo el cuerpo directivo al mismo tiempo.

²⁵⁴ Xavier Debrun y Tidiane Kind. “Strengthening Postcrisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise”, (FMI, Working Paper No. 14/58, 2014), pág.28

²⁵⁵ Michal, Hovart. “European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?”, Discussion Paper No. 1/20, pág.17, <https://bit.ly/3sCXstZ>

- Prohibición de que los funcionarios electos den instrucciones al instituto: esta iniciativa evita que los Institutos Fiscales sean manipulados para atender agendas individuales y garantiza su autonomía técnica y de gestión respecto a la autoridad.
- Una política de empleo propia con criterios claros de despido: La gerencia del Instituto debe tener la responsabilidad total de reclutar, retener, despedir y promover a su personal.
- Acceso a la información: la garantía legal de acceso a la información evitará cualquier tipo de obstrucción y permitirá que el Instituto tenga acceso a su insumo principal de trabajo.
- Protección legal ante recortes presupuestales: contar con una legislación clara respecto a las circunstancias en las que puede ser recortado el presupuesto y/o salarios es indispensable para que no sea una decisión discrecional que pueda afectar la continuidad de su operación.
- Presupuestos mixtos: establecer la posibilidad de acceder a un cierto porcentaje de financiamiento privado proveniente de organismos internacionales, ya sea de manera permanente o complementaria al presupuesto público.
- Memorándums de entendimiento: establecer memorándum con el Congreso y/o el Poder Ejecutivo esclarece los canales y formas de comunicación/cooperación, por ejemplo, sobre el intercambio de información y las directrices para abordar la solución de diferencias, brindando mayor certidumbre sobre su relación.

¿Qué podría ocurrir si el nuevo IEHP no cuenta con las salvaguardas adecuadas en su legislación?

En la revisión de la experiencia internacional sobre los riesgos terminales entre institutos fiscales destaca la experiencia del Consejo Fiscal de Hungría creado en 2008, el cual tuvo una reducción presupuestal del 99% con la llegada de un nuevo gobierno en 2010 que no era afín a sus principios, situación que lo volvió prácticamente inoperante y con una credibilidad cuestionable al colocar personal cercano al gobierno en posiciones clave del organismo²⁵⁶. Una

²⁵⁶ Consejo Fiscal de Suecia., "Box Hungarys Fiscal Policy Council", pág.1-3, (ver capítulo 3, nota al pie n.188)

experiencia similar se avizó con la desarticulación de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional de Venezuela en 2004, que fue incapaz de continuar con sus trabajos por fuertes diferencias con el poder Ejecutivo.²⁵⁷

Rendición de cuentas y transparencia

Con el fin de construir una reputación y afianzar credibilidad ante el público, el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública deberá contar con una sólida política de transparencia y rendición de cuentas dentro de su legislación, lo que favorecerá una mejor aceptación de los mensajes del instituto, mayor participación de los usuarios de información, más oportunidades de colaboración interinstitucional, internacional e inclusive reducir el tiempo de consolidación del organismo; al respecto, la experiencia internacional nos muestra que existen diferentes mecanismos que son útiles para cumplir con este propósito. Por ejemplo:

La publicación de los supuestos y metodologías con las que elaboran sus trabajos, los informes, publicaciones, comunicados de prensa, minutas ejecutivas de reuniones, declaraciones de no conflicto de interés, la currícula de los miembros del organismo, memorándums de entendimiento con el gobierno, informes de contabilidad y de auditorías, etcétera. Evidencia de la importancia de la transparencia a nivel internacional entre los Institutos Fiscales, es que el 86% de los organismos de países miembros de la OCDE cuentan con transparencia operacional, 89% publica todos los reportes o trabajos y 69% publica metodologías de cálculo.

²⁵⁸

Un ejemplo internacional de buenas prácticas de transparencia es visible en la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido²⁵⁹ que dedica un apartado específico en su portal web, a detallar información sobre salarios del personal, perfiles laborales, contabilidad, gastos de viajes, dieta, operación, mantenimiento, correspondencia entre funcionarios, actas de reuniones, resultados de revisiones externas, solicitudes de información, respuesta a preguntas

²⁵⁷ Jaime Gazmuri Mujica. “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos: Venezuela: la experiencia de la oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso, 1997–2000”, BID, 2012, pág. 64. <https://bit.ly/3cyfCY1>

²⁵⁸ 160. OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes” (ver capítulo 2, nota al pie n. 155)

²⁵⁹ La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido, “Transparencia”, sitio web institucional, consultado el 17 de enero 2021. <https://obr.uk/transparency/requests-for-information/>

parlamentarias, etc., que han fortalecido en buena medida la reputación del organismo a nivel nacional e internacional.

En relación con la rendición de cuentas, países como Australia, Alemania, Grecia, Reino Unido, Irlanda, España y Países Bajos, han optado por recurrir a revisiones forenses externas de forma periódica para evaluar la operación de los organismos, encuestas de calidad en el caso de la AIREF de España o comparecencias públicas en el congreso en el caso del CBO estadounidense.

Ser transparente y rendir cuentas es sinónimo de confianza, cooperación y eficiencia, características necesarias e indispensables con las que debe contar el nuevo IEHP.

Comunicación libre y efectiva.

Debido a que la naturaleza del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública no sería vinculante al no obligar al Congreso o la SHCP a seguir sus opiniones o recomendaciones, dado que su esfera de influencia es indirecta, basada en la persuasión y disuasión, esperando contar con una voz libre, fuerte y respetada en el debate público, los trabajos, mensajes, opiniones o recomendaciones del instituto deberán difundirse con plena libertad y bajo el principio de máxima publicidad²⁶⁰ a través de una estrategia de comunicación multicanal que favorezca el alto impacto mediático en diferentes plataformas como las redes sociales, televisión, radio, medios impresos, etc., e implementada a través de intervenciones planeadas, publicando en momentos clave para influir de manera efectiva en el debate público y legislativo; para ello será necesario diversificar los canales de comunicación del instituto más allá de los medios tradicionales, lo que permitirá abarcar mayor audiencia, tener más interacción con los usuarios de información, contar con mejores métricas de impacto y reducir riesgos de censura o veto de los medios.

Por el contrario, no contar con las garantías de libre difusión y máxima publicidad en la legislación, debilitaría el diseño de un instituto al abrir pauta a campañas de desprestigio y censura por parte de actores políticos u otros grupos sociales que vean afectados sus intereses, generando la pérdida de credibilidad e impacto en sus funciones, por ello este escenario es considerando de riesgo terminal, dado que puede volver a un instituto fiscal inefectivo e irrelevante. Un mecanismo de prevención y protección ante la censura mediática sería elaborar

²⁶⁰ OCDE, “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, (ver cap. 1 nota al pie n.84)

un plan de contingencia que dicte las acciones a realizar dentro del instituto ante un ataque o veto de medios, a fin de reducir el tiempo de respuesta, anticiparse a riesgos y la reducción de daños reputacionales.

Una buen ejemplo de comunicación libre y efectiva es la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos que favorece una amplia cobertura mediática en la publicación de sus informes y trabajos a través de conferencias de prensa, blogs, redes sociales, videos explicativos, entrevistas, invitaciones a periódicos, comparecencias etc., y la Oficina de Análisis de Políticas Económicas en Países Bajos donde se cronometran las intervenciones públicas²⁶¹, han demostrado ser una alternativa útil para aumentar el interés en el mensajes de los institutos al lograr un mayor impacto mediático y fomentar el debate e interés sobre temas de finanzas públicas en el Congreso y la sociedad.

Cooperación Internacional

Otro de los elementos que puede favorecer el cumplimiento efectivo del mandato del IEHP es habilitar legal y presupuestalmente su participación en las redes de colaboración internacional de institutos fiscales como la Red Global de Oficiales de Presupuesto Parlamentarios (GN-PBO) promovida por la Universidad de Ottawa y el Banco Mundial o la Red de Funcionarios Parlamentarios de Presupuesto e Instituciones Fiscales Independientes de la OCDE (PBO Network)²⁶², donde se comparte información, recursos, experiencias; se construyen acuerdos, agendas de trabajo, se debaten ideas, identifican buenas prácticas, etc., promoviendo el aprovechamiento del trabajo y conocimiento construido colectivamente al contar con más y mejor información para la toma de decisiones en cada Instituto Fiscal nacional.

Trabajar en red beneficiará al nuevo IEHP a construir mayor resiliencia institucional, aprendiendo sobre la experiencia de otros países, mejorando su capacidad de anticipar escenarios adversos y de generar estrategias, al optimizar la curva de aprendizaje de la institución; reduciendo costos y reduciendo el tiempo de implementación y consolidación; al

²⁶¹ 181. Marc Gerard, Xavier Debrun, Jason Harris, "Fiscal Watchdog and Sound Fiscal Policy: Is the Barking Loud Enough to Tame Politicians?" (MPRA Paper No. 96683, 2019) pág. 418, <https://bit.ly/3frlW4e>

²⁶² Además de GN-PBO y PBO Network, existen otras tres redes de CFIS en el Mundo: La Red de Directores de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (UE IFI), la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (EUNIFI) y la Red africana de Oficinas de presupuesto Parlamentario, (AN-PBO).

facilitarse el acceso a más recursos económicos y humanos dentro de las IFIS en proyectos conjuntos, como investigaciones, revisiones externas, fondos compartidos de salvaguarda etc., así como mayor credibilidad y confianza entre la comunidad internacional y agencias calificadoras al favorecer una mejora en la percepción sobre el marco fiscal y el compromiso de responsabilidad hacendaria; al empoderar la voz de del IEHP ante organismos, regionales, globales o supranacionales.

Una oportunidad interesante para el nuevo organismo es que cuente con una oficina dedicada a la vinculación con organismos nacionales e internacionales, que promueva la creación de convenios de colaboración, acuerdos, compartimento de información con las que el IEHP pueda estar a la vanguardia de las mejores prácticas y modelos de operación a nivel global, además de que podría proponer la conformación de una red de institutos fiscales en América en colaboración de la Organización de Estados Americanos dado que cada vez más países de la región cuentan con un organismo de esta naturaleza: EUA (1974), Canadá (2008), Colombia (2012), Chile (2014), Perú (2015), Brasil, (2016), Paraguay (2016) Granada (2017), Bahamas (2018), lo cual ayudaría a afrontar de mejor manera problemas macro fiscales de la región.

Complementariedad al marco fiscal mexicano

Una de las principales lecciones internacionales sobre la efectividad de los institutos fiscales independientes se refiere a la necesidad de que el organismo coopere, se coordine y complemente armónicamente con los demás componentes del marco fiscal nacional para potencializar su impacto. Por ejemplo: reglas fiscales, proyectos de planificación plurianual, leyes de responsabilidad fiscal etc., en ese sentido, la exitosa experiencia del Consejo Fiscal de Suecia creado en el año de 2007 es evidencia del impulso que puede brindar un buen acoplamiento, puesto que es de los pocos países que ha logrado una reducción significativa de la deuda pública como porcentaje del PIB de 73% en 1995 a 41% en 2017 y que ha posicionado a dicho país, como uno de los países con menor deuda pública en Europa, al combinar la operación i) un tope al gasto, ii) una meta de superávit, iii) un instituto fiscal y iv) un ancla de deuda, sin embargo, la clave de la sostenibilidad de las finanzas suecas no es únicamente por contar con un marco fiscal completo, si no que dichos mecanismos operan de forma armónica, son emanados de un proceso democrático interno, son flexibles ante los

cambios de la economía y están acompañado de una conciencia social e histórica sobre los efectos de las crisis de deuda en las economías del mundo, evidenciando que difícilmente un componente del marco fiscal puede de manera unilateral, (inclusive los institutos fiscales) incentivar de manera efectiva la responsabilidad fiscal.²⁶³

Por lo anterior, aunado a las modificaciones al artículo 55 bis de la Ley Orgánica del Congreso General que habilitan la creación del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública en la H. Cámara de Diputados, la legislación del organismo deberá estar en sintonía y complementarse con los demás mecanismos del marco fiscal en México, como son: la regla fiscal marcada en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el marco macroeconómico de mediano plazo planteado en el artículo 16 de la misma ley, el principio de estabilidad de las Finanzas Públicas del artículo 25 constitucional, *“El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.”*²⁶⁴ y la Ley General de Deuda Pública, a fin de potenciar aún más el impacto de sus trabajos y fomentar de mejor manera la responsabilidad fiscal entre los tomadores de decisión.

Canales de Influencia

Respecto a los canales de influencia de los institutos fiscales para disuadir y persuadir a los tomadores de decisión en el ámbito fiscal, se tienen diferentes opciones como programar consultas formales o audiencias periódicas entre autoridades e institutos fiscales, generar pronósticos macrofiscales de respaldo o vinculantes en la discusión del presupuesto, promover el alto impacto mediático de sus trabajos, opiniones y/o recomendaciones, incluir una cláusula sobre el deber de usar las previsiones de los institutos en el presupuesto o justificar públicamente las desviaciones o diferencias con ellas (cumplir o explicar), y el veto.

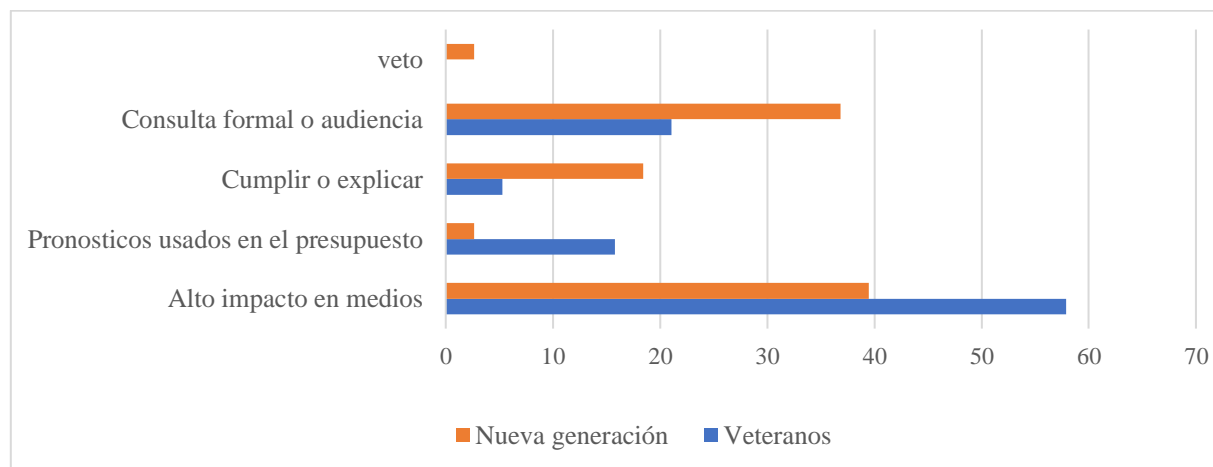
En la práctica internacional es habitual el uso de más de uno de estos mecanismos de forma simultánea, siendo los más utilizados: el alto impacto mediático, la consulta formal y la cláusula

²⁶³ Andersson y Joung. “The Swedish fiscal framework -the most successful one in the EU? The first twenty years and beyond”, pág. 104. (ver capítulo 3, nota al pie n. 177)

²⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías: Artículo 25”, <https://bit.ly/3xeGHbg>

de cumplir o explicar, los cuales han sido exitosos en países como Reino Unido, Países Bajos y España que son bien posicionados en índices internacionales relacionados ²⁶⁵

Canales de influencia de los IFI del mundo en 2016 (% del total de IFI activos)



Elaboración propia con cifras de la base de datos de Consejos Fiscales del FMI

Por ello, aunado a favorecer un alto impacto mediático de los trabajos del IEHP y a fin de que no solo sea un organismo consultivo del Congreso, sino que pueda aportar activamente en el fortalecimiento de la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de mediano y largo plazos, debería considerarse seriamente el incluir dentro de la legislación la obligación formal del gobierno y/o el parlamento de escuchar al instituto durante el proceso presupuestario, de poder generar pronósticos fiscales alternativos a los de la SHCP, e inclusive contar con una cláusula de cumplir o explicar sobre los pronósticos, recomendaciones u opiniones que emita el instituto, logrando empoderar al Congreso en la discusión fiscal frente a la SHCP, ubicando al nuevo IEHP como su principal contrapeso técnico.

Propuesta de Mandato, visión y valores del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública

Mandato

Proporcionar al Congreso un análisis independiente, objetivo y apartidista sobre el presupuesto público, la política fiscal del gobierno, de sus previsiones macroeconómicas y las implicaciones financieras de propuestas legislativas y proyectos de alto impacto presupuestal velando desde el ámbito de su competencia por la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

²⁶⁵ Índice de alcance, independencia y capacidad de escrutinio de los institutos fiscales

Visión

Nacional: Ser el principal referente técnico para el análisis, debate y monitoreo del presupuesto público y la política fiscal, dentro y fuera del congreso, contribuyendo a una gestión más responsable y transparente de las finanzas públicas en México.

Internacional: Ser un referente global de buenas prácticas en términos de su independencia, transparencia, calidad técnica e impacto de sus trabajos, participando activamente en las redes internacionales de Institutos fiscales Independientes y promoviendo la creación de una red en el continente americano.

Valores

Independencia: Operar con plena independencia legal, operativa en el desarrollo de su actividad, el ejercicio de su presupuesto y para el cumplimiento de sus objetivos, sin la posibilidad de solicitar o recibir instrucciones por parte de funcionarios, instituciones o legisladores sobre su organización o trabajos.

Objetividad: los trabajos, opiniones y/o recomendaciones del instituto deberán realizarse con rigor técnico, profesionalismo, de manera imparcial y sin fijar posiciones partidistas.

Transparencia: el instituto operará con una política amplia de transparencia que promueva la confianza en la institución y en los trabajos que elabora; estará obligado a divulgar la contabilidad, minutas, acuerdos, metodologías, supuestos, auditorías, correspondencia, perfiles curriculares, declaraciones de intereses, dietas, viáticos, etc.

Rendición de cuentas: el instituto rendirá cuentas ante el congreso, a través de comparecencias públicas, entrega de informes periódicos de actividades y revisiones de comités externos de evaluación que permitan conocer la calidad e impacto de sus trabajos.

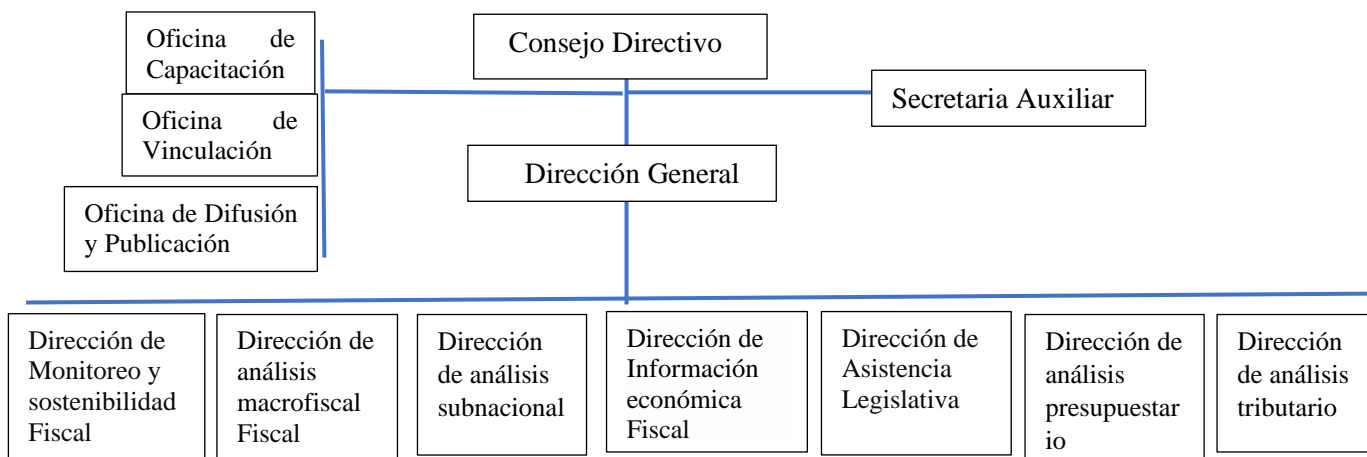
Propuesta de Alcance de las Actividades

A partir de la revisión de la experiencia internacional sobre el alcance de los institutos fiscales las recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil y los proyectos legislativos que los diferentes partidos han propuesto, se recomienda que el instituto realice las siguientes actividades:

- Reforzar, actualizar y dar seguimiento al sistema de indicadores de las finanzas públicas y economía, alertando al congreso ante cambios o desviaciones relevantes a las metas económicas o a lo aprobado en el pleno.
- Elaboración de pronósticos y proyecciones macroeconómicas de C-M-L plazo
- Identificar y proponer estrategias ante riesgos fiscales nacionales e internacional.
- Evaluación de sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazos
- Evaluar el cumplimiento de la gestión y ejecución del presupuesto en el marco de la LFPRH, Ley general de deuda pública, Coordinación fiscal, Contabilidad gubernamental
- Analizar y emitir opinión sobre las previsiones macroeconómicas elaboradas por la SHCP en el paquete económico
- Formular análisis coyunturales y estructurales de la evolución de las finanzas públicas a nivel federal y subnacional.
- Revisión del impacto presupuestal de las iniciativas o decretos que se presenten ante la Cámara de Diputados
- Apoyar técnica y analíticamente a los legisladores en mesas de trabajo o comisiones legislativas en temas relacionados a Finanzas Públicas.
- Generar acuerdos de colaboración con instituciones nacionales e internacionales, y dar seguimiento al trabajo de las redes globales de institutos fiscales.
- Analizar y emitir opinión sobre la propuesta anual de paquete económico, las adecuaciones presupuestarias que se lleven a cabo durante el ejercicio y las modificaciones legales en materia presupuestal o fiscal.
- Analizar y emitir informes de revisión sobre los documentos enviados a la cámara diputados por parte de organismos del Estado e instituciones internacionales que produzcan información sobre aspectos económicos, fiscales o presupuestarios.
- Brindar capacitación y formación a legisladores, funcionarios y asesores en temas de finanzas públicas.
- Informar sobre el impacto presupuestal de los compromisos adquiridos por el gobierno federal

A fin de llevar a cabo dichas actividades se propone la siguiente estructura organizacional

Organigrama del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública



Consejo directivo: Máximo órgano de gobierno del instituto que a través de decisiones colegiadas será el encargado de nombrar al director, emitir el reglamento y manual de organización; aprobar el plan anual de trabajo, el anteproyecto de presupuesto del organismo, los informes de actividades; diseñar la política de contratación-despido; contratar las evaluaciones externas, aprobar los nombramientos del personal de mando y vigilar la correcta operación del organismo.

Dirección General: Corresponde al director general ser el representante legal del instituto, ser responsable de su operación, de proponer el nombramiento de los directores del organismo, ejecutar los acuerdos del consejo directivo, presentar informes trimestrales al consejo directivo y anuales ante el pleno del congreso, nombrar y remover al personal operativo, elaborar el plan anual de trabajo y ponerlo a consideración del consejo, de vigilar el cumplimiento del reglamento y manual de organización, ser vocero oficial de la organización, llevar a cabo los acuerdos de colaboración internacional y nacional, aprobar la publicación y difusión de los productos del instituto.

Secretaría auxiliar: Tiene el objetivo de apoyar la logística de las reuniones del consejo directivo, apoyar en tramites a la dirección general y el consejo directivo, ser responsable de la correspondencia oficial, apoyar la agenda del director. encargado de organizar y mantener el archivo general.

Dirección de Monitoreo y sostenibilidad Fiscal: encargada de reforzar, actualizar y dar seguimiento al sistema de indicadores de las finanzas públicas y economía, alertando al congreso ante cambios relevantes; elaboración de pronósticos y proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo; de identificar y proponer estrategias ante riesgos fiscales nacionales e internacionales; evaluar la de sostenibilidad de las finanzas públicas en mediano y largo plazo; evaluación del cumplimiento de la gestión y ejecución del presupuesto en el marco de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública, y de revisar las previsiones macroeconómicas elaboradas por la SHCP dentro del paquete económico.

Dirección de análisis macro fiscal: Enfocada de formular análisis y opinión sobre temas coyunturales y estructurales de las finanzas públicas por sectores a nivel federal, de las empresas productivas del Estado, fideicomisos, contratos públicos, colocación de deuda y proyectos de infraestructura;

Dirección de análisis subnacional: encargada de analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados, deuda, asignaciones federales, transferencias, aportaciones, impuestos estatales, transparencia.

Dirección de asistencia legislativa: encargada de la evaluación de impacto presupuestal de las iniciativas o decretos que se presenten ante la cámara de diputados, además de apoyar técnica y analíticamente a legisladores, mesas de trabajo o comisiones legislativas en temas relacionados a Finanzas Públicas.

Dirección de análisis presupuestario: enfocado en analizar y emitir opinión sobre la propuesta de paquete económico anual, las adecuaciones presupuestarias que se lleven a cabo durante el ejercicio y las modificaciones legales en materia presupuestal o fiscal;

Dirección de Información económica: encargada de analizar y emitir informes de revisión sobre los documentos enviados a la cámara diputados por parte de organismos del Estado e instituciones internacionales que produzcan información sobre aspectos económicos, fiscales o presupuestarios del país.

Dirección de análisis tributario: enfocada en revisar a detalle la política tributaria del Gobierno Federal, área de oportunidad y de generar recomendaciones de mejora.

Oficina de Capacitación: encargada de brindar capacitación y formación a legisladores, funcionarios y asesores en temas de finanzas públicas, cursos introductorios, de actualización o profesionalización sobre finanzas públicas, macroeconomía y el proceso presupuestal en México.

Oficina de Vinculación: oficina de enlace con los órganos de gobierno del congreso y comisiones legislativas, encargada también de generar acuerdos de colaboración con instituciones nacionales e internacionales, como centros de investigación, universidades, instituciones de gobierno, organismos internacionales, etc. y dar seguimiento al trabajo de las redes globales de institutos fiscales.

Oficina de Difusión y Publicación: encargada del generar y aplicar la estrategia de comunicación del instituto, llevar las redes sociales, de aumentar el impacto del mensaje en los medios de comunicación, medios impresos, tv, radio, redes sociales y eventos.

Recomendaciones generales sobre diseño organizacional del IEHP

Además del reto que implica el diseño institucional de Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, un aspecto importante a considerar es que tipo de modelo y arreglo organizacional adoptará el instituto. Al respecto, especialistas en el análisis de instituciones como Manuel Villoria (2009) y Rodolfo Vergara (2010) han abordado algunas recomendaciones generales que resultan útiles para fomentar la eficiencia dentro de las organizaciones públicas.^{266 267}

- Construir una organización flexible, abierta a la innovación y capaz de aprender, que se pueda adaptar a los nuevos escenarios caracterizados por la complejidad e incertidumbre.
- Incluir modelos inclusivos de participación dentro y fuera de la organización para que exista una buena comunicación entre los empleados y otras instituciones, así como construir sentido de pertenencia y motivar a la ciudadanía a colaborar, por ejemplo, comisiones consultivas, planes estratégicos participativos, mesas redondas, etc.
- Erigir una organización fundamentada en la ética pública, promoviendo los valores democráticos, como la transparencia, rendición de cuentas, respeto por los derechos

²⁶⁶ Manuel Villoria Mendieta. “*La administración burocrática y la nueva gestión pública*”, (España, Escuela de Administración Regional, 2009), pág. 5-24

²⁶⁷ Rodolfo Vergara. “*Organizaciones e instituciones: introducción*” (México, Editorial siglo XXI, 2010), pág. 17

humanos, igualdad de oportunidades, imparcialidad, etc., es decir un respeto estricto de la ley

- Elegir una estructura administrativa simple y post burocrática.
- Los objetivos, funciones, mecanismos de acción y estructuras plenamente establecidas en la ley, ya que brinda certidumbre dentro de la organización y evitan malas prácticas.
- Hacer uso de la tecnología para modernizar y mejorar el rendimiento de la institución.
- Contar con mecanismos de formación continua y actualización del personal.
- Establecer un liderazgo fuerte, acorde a los objetivos de la organización , que tenga la capacidad de inspirar confianza , incentivar la cooperación y de dirigir al equipo.
- Una rutina organizacional conocida por todos sus miembros como mecanismo para reducir la incertidumbre y de fomento de la estabilidad institucional.

Personal y presupuesto del Instituto de Estudios de la Hacienda Pública

Personal

Una recomendación importante de la OCDE²⁶⁸ se refiere al deber de cuidar el perfil del personal de investigación, operativo y mando de los institutos fiscales, al basar la contratación en el mérito y la competencia técnica, sin afiliaciones partidistas para fortalecer su independencia, además de contar con una política laboral propia (sin imposiciones externas) que dicte claramente los procedimientos de contratación y despido justificado. Respecto al perfil de los directivos, los mecanismos de protección de independencia deben ser particularmente rigurosos, por ejemplo, contar con amplia experiencia en docencia o investigación en finanzas públicas, estudios de posgrado, buena reputación nacional e internacional, presentar una declaración amplia de intereses y ser elegidos mediante un proceso transparente y democrático, donde participen universidades, legisladores, organizaciones de la sociedad civil e inclusive instituciones como Banxico, INEGI, etc., además de ser elegidos por periodos escalonados que garanticen la disociación con el calendario electoral.

En relación a la reforma aprobada a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Institutos de investigación legislativa de noviembre del 2020, es un éxito que dentro del proceso de transición al Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, se respeten los derechos laborales de los trabajadores del Centro de Estudios de las Finanzas

²⁶⁸ OCDE. “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, (ver cap. 1 nota al pie n.84)

Públicas , y que el personal del servicio público de carrera pase a formar parte del nuevo instituto; al respecto, es recomendable que todo el personal de investigación y operativo asista a cursos, diplomados, talleres, especializaciones, seminarios, etc., relacionados al área donde desempeñaran sus funciones, al inicio de la contratación y de manera recurrente durante su periodo activo dentro del instituto a fin de fortalecer el capital humano y la capacidad técnica del instituto, por lo cual se deben generar acuerdos de cooperación con otros institutos fiscales, centros de investigación, universidades, instituciones gubernamentales y privadas nacionales e internacionales.

Es importante reconocer que el Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, no realizará las mismas tareas que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas si no que su mandato debería ser más amplio, por lo que requerirá personal extra para su operación por lo que deberá ser contemplado a nivel presupuestal. y en la infraestructura de las instalaciones.

Presupuesto

Respecto a los recursos del instituto, la recomendación internacional²⁶⁹ es que sean tratados como los presupuestos de otros órganos independientes a fin de garantizar la continuidad de los trabajos y que sean acorde al alcance del mandato (mayor mandato = más presupuesto); habilitar en la legislación la posibilidad de financiar cierto porcentaje del presupuesto con recursos externos de organismos internacionales, centros de investigación, redes de institutos fiscales, o de generar una planeación plurianual del presupuesto daría mayor certeza a la operación del IEHP, aunado a establecer los escenarios únicos ante los cuales pueden generarse recortes presupuestales o salariales.

Sobre el monto necesario para impulsar al Instituto, una opinión de impacto presupuestario elaborada por la Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) en 2019, estima necesarios 155.2 millones de pesos, adicionales a lo ejercido actualmente por el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (51.2 millones de pesos en 2016) para poner en operación un Instituto Fiscal con un mandato similar considerando 5 mdp para la emisión de las convocatorias para la selección y nombramiento de los Consejeros y de los Comisionados; 73 mdp se destinarían a los Consejeros y su equipo de trabajo y 77.2 mdp para la coordinación operativa del órgano con

²⁶⁹ OCDE. “Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, (ver cap. 1 nota al pie n.84)

una estructura total de personal de 110 plazas, sin embargo es importante señalar que algunos de estos recursos se erogarían solo en el primer año, en especial lo relativo a la promoción de la convocatoria, la compra de mobiliario y equipo, así como el presupuesto destinado a la remodelación y adecuación de las actuales instalaciones del CEFP.²⁷⁰ La aprobación de un presupuesto como el antes mencionado colocaría al Instituto de Estudios de la Hacienda Pública como uno de los mejor financiados y apoyados en términos de personal en el mundo, acorde al ambicioso mandato que pretende cumplir, habilitándolo presupuestal y operativamente.

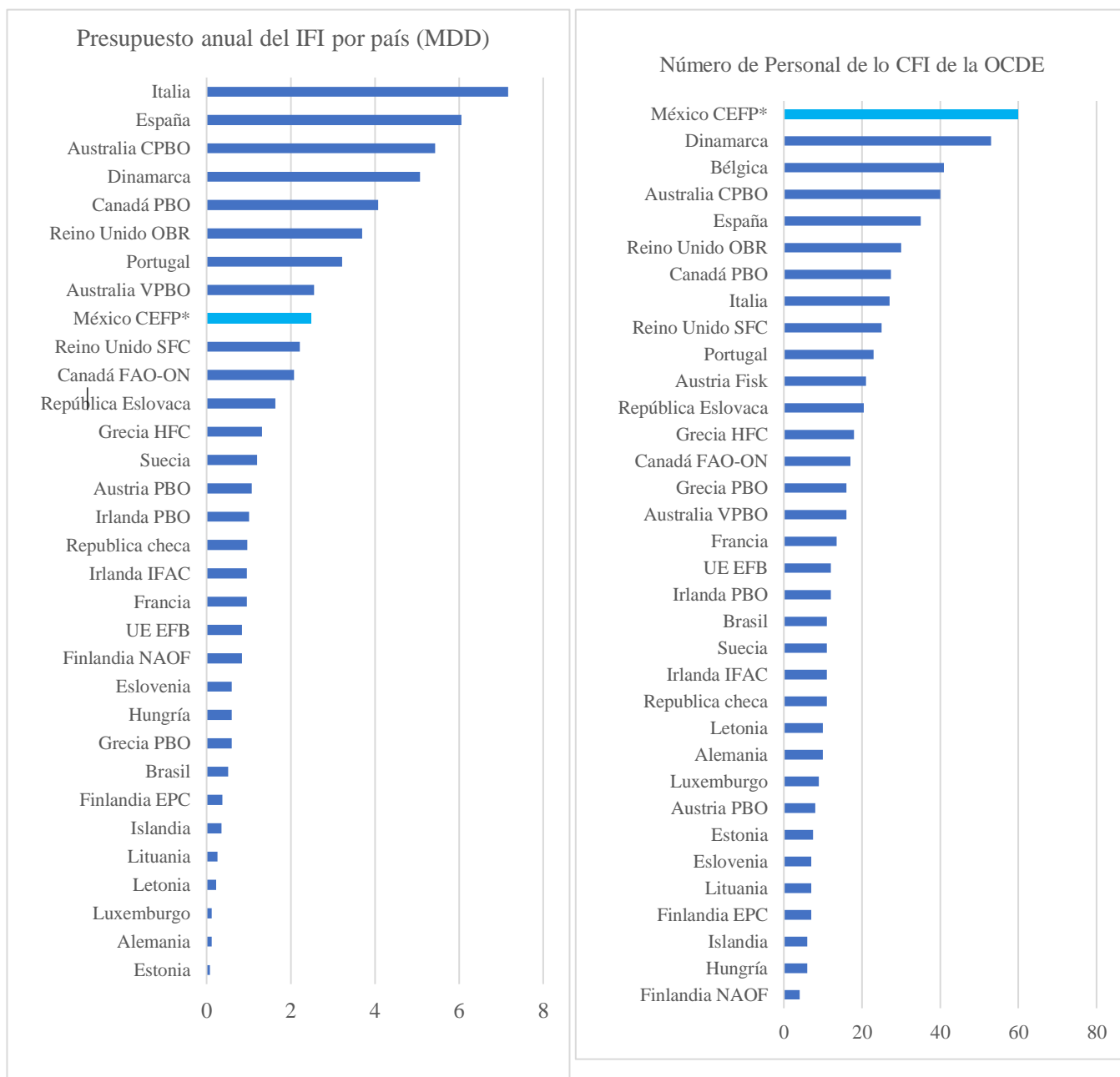
Respecto a la diferenciación internacional por presupuesto y personal entre Institutos fiscales, es la Oficina presupuestaria del Congreso de Estados Unidos quien encabeza el top 3 de la OCDE, con más del doble de presupuesto de sus predecesores la Oficina de Análisis de Políticas Económicas de Países Bajos y la Oficina de Presupuesto Parlamentario de Corea del Sur que operan con presupuestos superiores a los 10 millones de dólares anuales y más de 100 miembros de personal activo que representan en conjunto valores atípicos en el comparativo internacional dado que el promedio de personal y presupuesto de los demás Institutos Fiscales de la OCDE es de 33 personas y \$1,800,000 dólares anuales respectivamente.

| Top 3 País | Presupuesto | Personal |
|-------------------|--------------------|-----------------|
| EUA | \$ 46.50 | 235 |
| Países Bajos | \$ 20.30 | 124 |
| Corea del Sur | \$ 13.10 | 138 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de institutos fiscales independientes de la OCDE

²⁷⁰ Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. “Opinión de impacto presupuestario”, (ver capítulo 4, nota al pie n.234)

Presupuesto en (MDD norteamericanos)²⁷¹ y Personal de los CFI de la OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de institutos fiscales independientes de la OCDE²⁷²

²⁷¹ Para el cálculo del presupuesto se utilizó el tipo de cambio del dólar americano del día 22/03/21.

²⁷² OCDE. “Base de datos de los Institutos Fiscales Independientes” (ver capítulo 2, nota al pie n. 156)