

Consejo Fiscal Independiente

ESTUDIO TÉCNICO



COPARMEX

NOVIEMBRE 2018

Estudio Técnico para la creación de un
Consejo Fiscal Independiente en México

Contenido

I. Antecedentes	4
II. Planteamiento del problema.....	7
III. Justificación.....	13
IV. Objetivo.....	26
V. Análisis comparativo (<i>Buenas Prácticas</i>).....	26
VI. Consideraciones para la creación de un Consejo Fiscal en México.....	33
VII. Análisis: Efectos Positivos.....	41
VIII. Impactos jurídicos (normativos).....	43
IX. Consideraciones finales.....	53
X. Bibliografía.....	54

Antecedentes

En noviembre de 2015, la Junta Ejecutiva del Fondo Monetario Internacional (FMI), al hacer un análisis de la política macroeconómica y fiscal de México, señaló que el país se había enfrentado a un complejo entorno mundial, caracterizado por una volatilidad del mercado financiero y el derrumbe en el precio del petróleo. No obstante, indicó que la economía mexicana sigue creciendo a un ritmo moderado, las presiones por la salida de grandes capitales han sido limitadas y el mercado cambiario, hasta ese momento, había sido flexible, lo que ayudó a la economía a ajustarse a las sacudidas externas, mientras que la inflación había permanecido baja y estable.

En un análisis sobre los resultados de la política económica instrumentada por México hasta ese año (2015), el FMI la calificaba como una economía que repetía constantemente buenas prácticas; sin embargo, aconsejaba que eran necesarios más y mejores controles, como los llevados a cabo por otros países en el mundo¹, a través de órganos autónomos con capacidades técnicas.

En abril de 2016, el FMI emitió el documento “*Consejos fiscales: fundamentos y eficacia*”, elaborado por Roel Beetsma y Xavier Debrun, en el cual se analizó la trayectoria de las políticas fiscales en 22 economías, que desde inicios de 1970 han conducido sus finanzas públicas con un fuerte sesgo hacia elevados déficits presupuestarios, lo que las llevó a una situación de sobreendeudamiento generalizado.

El estudio comprueba que los países que cuentan con un Consejo Fiscal autónomo han ido fortaleciendo de una mejor forma sus finanzas públicas. En el mismo estudio el Director de Asuntos Fiscales y de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, Vítor Gaspar, sugirió que México “debe contar con un consejo fiscal independiente que apoye al gobierno federal a conseguir las metas de reducir el déficit público y que le permita consolidar el crecimiento económico”.²

Sin dejar de reconocer que nuestro país está tomando las medidas necesarias para reducir la deuda, Vítor Gaspar resaltó que un consejo es un órgano consultivo independiente que funge como asesor técnico en materia de finanzas públicas, deuda pública, presupuesto y responsabilidad fiscal. Indicó que esta figura existe en 47 países; entre ellos, España, Suecia, Alemania, Grecia, Reino Unido, Portugal, Francia, Finlandia, además de Perú, Colombia y Chile en el continente americano.

En sus conclusiones, el Fondo Monetario Internacional sostiene que México requiere de un Consejo Fiscal que ayude a reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el endeudamiento federal; a disminuir el déficit creciente de las pensiones; apoye en el diseño de una estrategia de cobertura de tasas de interés y de tipos de

1 International Monetary Fund, Country Report No. 15/313. En virtud del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, el FMI sostiene discusiones bilaterales con los países miembros, generalmente cada año. En el contexto de la consulta del Artículo IV de 2015 con México. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16359.pdf>

2 Ibidem.

cambio; a definir cómo fijar los límites al endeudamiento del gobierno federal, de las empresas del Estado y de los gobiernos estatales y municipales; en el diseño de un esquema fiscal más competitivo, sencillo y amigable a la inversión y al empleo; el impacto del cambio demográfico en la recaudación y en los compromisos futuros en el gasto de salud; emitir las recomendaciones para lograr una mayor recaudación local en los estados y municipios; el problema de la economía informal y el cómo lograr una mayor eficacia del gasto.

Por otro lado, Ernesto O’Farrill Santoscoy,³ señala que, como ejemplo de la indisciplina fiscal, en el paquete económico para 2017 los diputados aparecieron 51.3 mil millones de pesos de ingresos extras, modificando las premisas conservadoras que había propuesto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto equivale a 0.28 por ciento del PIB, lo que representa 70 por ciento del superávit primario que propone Hacienda (0.4 por ciento/PIB). A su vez, el alza de la tasa de interés de referencia de 175 puntos base que ha realizado el Banco de México, equivale a un incremento en el servicio de la deuda de 0.9 por ciento del PIB, asumiendo que toda la deuda pública fuera en pesos y a tasa revisable.

Para vigilar y corregir este tipo de indisciplinas, señala Ernesto O’Farrill, **es necesario que exista una entidad experta, especializada, apartidista y transexenal que desde un punto de vista independiente advierta sobre los riesgos de largo plazo y dé soluciones para afrontarlos y solucionarlos responsablemente.**

Si bien **México ha dado muestras claras de un proceso de consolidación en materia fiscal, es necesario crear un órgano como el que sugiere el FMI.**

Por su parte, la Subsecretaria del ramo, Vanessa Rubio, en conferencia de prensa con motivo de la presentación del *Monitor Fiscal*, que analiza la evolución de la deuda pública en el mundo, destacó los esfuerzos de México en materia de consolidación fiscal basados en el enfoque establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH). **Expresó su rechazo a la recomendación del FMI, ni siquiera para blindar la política fiscal ante los riesgos políticos que podrían traer las elecciones presidenciales de 2018, ya que se están cumpliendo las metas.** Indicó que el país está blindado porque se está trabajado con solidez técnica.⁴

En el marco internacional, los órganos y expertos han opinado sobre las ventajas de la creación de un órgano de fiscalización. Desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha sugerido a los países la creación de este tipo de instituciones para ayudar al saneamiento del deterioro de sus finanzas públicas y fortalecer la credibilidad y predictibilidad de sus marcos macroeconómicos.

3 O’Farrill, E. ¿Qué tan necesario es un consejo fiscal? *El Financiero*, 2016, Noviembre 24. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/que-tan-necesario-es-un-consejo-fiscal.html>

4 Morales, Y. y González, M. (2017, Mayo 11). “FMI insiste: a México le serviría un Consejo Fiscal”. *El Economista*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/04/19/fmi-insiste-mexico-le-serviria-consejo-fiscal>.

Los Consejos Fiscales se han convertido en un elemento importante y se han encargado de tareas técnicas relacionadas con el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto, como para la evaluación o seguimiento de la evolución presupuestaria, así como para el análisis a largo plazo de la sostenibilidad de las finanzas públicas.⁵

La principal función de un consejo fiscal debe ser el análisis y la evaluación fiscal de proyectos de presupuesto y de propuestas legislativas, previa a su aprobación; es decir, debe tener la facultad de realizar el cálculo de costos y previsiones para determinar las consecuencias macroeconómicas y fiscales de presupuestos de leyes, en el corto, mediano y largo plazo.⁶

En los países en donde se crearon este tipo de órganos, los poderes legislativos han cobrado mayor relevancia en cuanto a su participación en el diseño y evaluación de políticas fiscales y en la generación de información sobre las finanzas públicas.⁷

Para la creación de un Órgano o Consejo Fiscal, el FMI y las prácticas internacionales, principalmente de la Unión Europea, sugieren que debe contar con ciertos atributos, como independencia, mandato y autonomía funcional, en el entendido que sea un órgano en donde sus funciones no estén supeditadas a ninguna dependencia de la administración pública ni a un poder soberano.

5 La sostenibilidad fiscal se refiere a la estabilidad de las finanzas públicas a través del tiempo, para evitar desbalances entre el gasto público y los ingresos requeridos para financiarlo, prevenir altos niveles de deuda que pondrían en riesgo el crecimiento del Producto Interno Bruto, reducir el desempleo, y controlar la inflación.

6 Andrade, Juan Manuel, et al, ¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones?, Pluralidad y Consenso, Revista del Instituto Belisario Domínguez, Año 5, No. 23, Enero-Marzo 2015. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista23/c.pdf>

7 Andrade, Juan Manuel, Op. Cit.

Planteamiento del problema

En los últimos años, las finanzas públicas mexicanas han experimentado oportunidades de mejora en su aplicación y conducción. Del 2009 a 2016, diversos factores han afectado la dinámica de crecimiento de los ingresos y el gasto público, que a su vez han dado como resultado un deterioro de la posición fiscal del país. Lo anterior se ha traducido en un aumento del déficit presupuestario y del gasto público.⁸ En consecuencia y, para atender los problemas de las finanzas públicas, el Gobierno de la República y el Congreso de la Unión, en el marco de la reforma fiscal en 2013, **modificaron la regla fiscal mexicana para transitar a una regla de balance estructural implícita.**⁹

La aplicación de la Regla Fiscal hasta antes de 2013 propició¹⁰:

- Del 2000 al 2008, los ingresos y el gasto presentaron tasas de crecimiento similares.
- Del 2009 al 2015 el gasto creció a una tasa anual promedio cerca al doble a la que había registrado el crecimiento de los ingresos, lo que ha resultado en un déficit presupuestario estructural que conlleva una trayectoria de deuda insostenible en el largo plazo.
- En general la política fiscal mexicana presentó las siguientes deficiencias:
 - a) Fue procíclica;
 - b) Provocó un equilibrio político en el que para cumplir con la regla de balance en el Congreso se utilizaban prácticas presupuestales insuficientes;
 - c) Generó complacencia al pensar que se tenían presupuestos balanceados con definición de balance presupuestal poco transparente; y
 - d) Mermó la capacidad de ahorro de los fondos de estabilización.

Con las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2013, se avanzó hacia una regla de balance estructural implícita. Asimismo, se descubrieron problemas de la regla fiscal que estuvo vigente hasta 2013 que anteriormente no habían sido identificados con precisión.

De igual manera, se demostró que, ante distintos escenarios económicos, la nueva regla fiscal de balance estructural implícita fijó una trayectoria estable y sostenible de las finanzas públicas mexicanas en el mediano y largo plazo.

8 Hernández, G. Jesús I. Las Reglas Fiscales y las Finanzas Públicas: el caso Mexicano 2000-2030. Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2016. Recuperado de: http://www.cefp.gob.mx/formulario/Trabajo_MH-2.pdf

9 La Regla Fiscal Implícita está contenida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Es implícita porque replica los beneficios de una regla de balance estructural.

10 Hernández, G. Jesús I. Las Reglas Fiscales y las Finanzas Públicas: el caso Mexicano 2000-2030. Op. Cit.

Una evaluación hacia atrás de la nueva regla sugiere que de haberse implementado desde el año 2000, el monto total de la deuda de México representaría de 32 por ciento del PIB, 34 por ciento menor que el nivel de deuda que se tiene actualmente.¹¹

Si bien la reforma fiscal de 2013 introdujo la nueva regla fiscal de balance estructural implícita, que permitió fijar una trayectoria estable y sostenible de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, la experiencia internacional ha demostrado que los controles implícitos en la misma regla no son suficientes.

Grecia, por ejemplo, estaba comprometida con una Regla Fiscal, y eso no le impidió que realizara operaciones fuera de balance y financiación con operaciones por debajo de la línea de déficit público (contabilidad creativa), por lo que realmente no cumplía con la Regla Fiscal, todo ello en perjuicio de la sostenibilidad fiscal del país, que llevó a Grecia a una profunda crisis.

Así pues, la creación de un Consejo Fiscal tendría atribuciones para realizar análisis puntuales sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal, puesto que los controles y evaluaciones actualmente están a cargo de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mariana Campos y Esther Ongay, especialistas en economía, políticas públicas y gasto público de la Asociación México Evalúa, ante la negativa de los funcionarios por dar paso a la creación de un Consejo Fiscal, ofrecieron algunos argumentos a favor para demostrar su necesidad.¹² Señalan que la credibilidad de la política fiscal de México se ha venido deteriorando, porque el Gobierno Federal se ha endeudado de manera creciente y reiterada en un contexto de bajo crecimiento económico, y porque el Congreso ha autorizado esos niveles de deuda sin analizarlos ni cuestionarlos. Eso repercute también en la decisión del Gobierno de seguir incrementando su gasto, a pesar de anunciar públicamente que implementaría un recorte ante el desplome de los ingresos petroleros.

Para ambas especialistas, existen argumentos para la creación de un Consejo Fiscal en México, entre los que destacan:

1. “Porque el hecho de que la SHCP opine sobre la necesidad de un Consejo Fiscal confirma una vez más que el sistema de pesos y contrapesos en el tema presupuestario está averiado. El Poder Legislativo es el único que cuenta con facultades constitucionales para aprobar el presupuesto y el nivel de endeudamiento. Lo más pertinente es que ese Consejo Fiscal sea parte del Congreso y que asesore a quien supuestamente toma las decisiones”.¹³

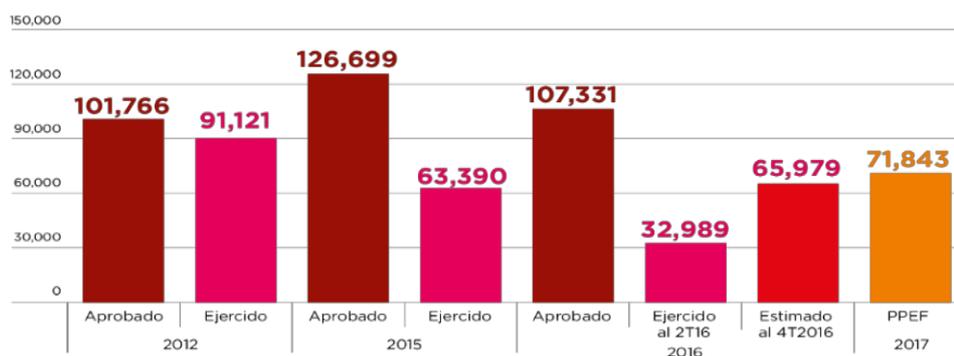
11 Hernández, G. Jesús I. Las Reglas Fiscales y las Finanzas Públicas, Op. Cit. Pp.7-8.

12 Campos, M. y Ongay, E. Sí al Consejo Fiscal. 2016, Octubre 15. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/10/15/al-consejo-fiscal/>.

13 Ibidem, p.2

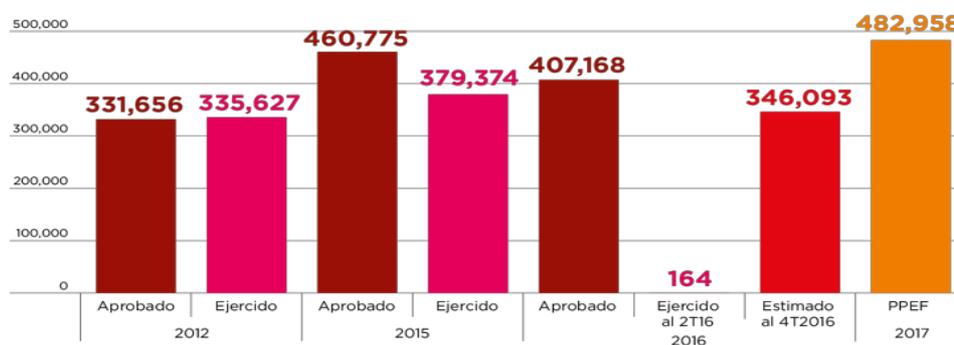
2. “Porque el surgimiento de un descontrol del déficit público del Gobierno Federal en un contexto de bajo crecimiento económico, con una capacidad de pago limitada por el desplome del ingreso petrolero y de crecientes tasas de interés internas y externas es una muestra clara de la mala toma de decisiones que impera en los asuntos fiscales. Es un síntoma de que la política fiscal no se discute lo suficiente y que su elaboración requiere del apoyo de un Consejo Fiscal independiente y apartidista”.¹⁴

Inversión Pública. Capítulo 6000 (mdp 2017)



Fuente: Campos, M. y Ongay, E. Sí al Consejo Fiscal. 2016, Octubre 15. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/10/15/al-consejo-fiscal/>. Elaboración de las autoras con datos de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria. El pronóstico 2016 se obtuvo duplicando lo ejercido al segundo trimestre.

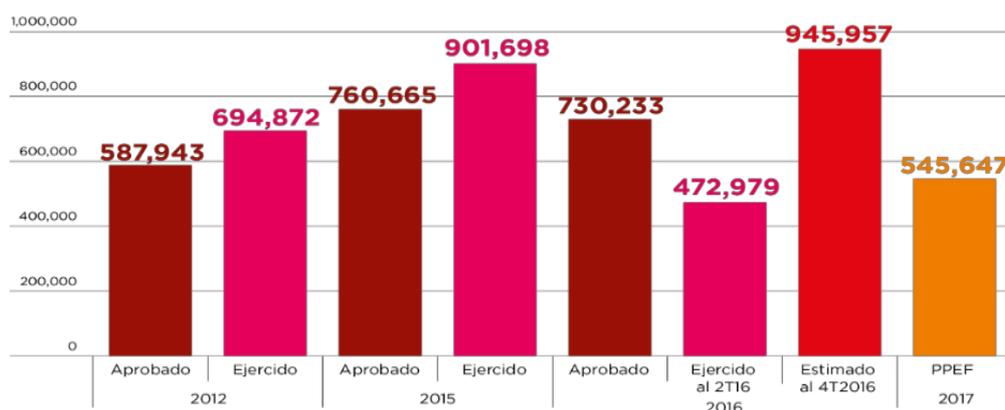
Deuda Pública. Capítulo 9000 (mdp 2017)



Fuente: Campos, M. y Ongay, E. Sí al Consejo Fiscal. 2016, Octubre 15. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/10/15/al-consejo-fiscal/>. Elaboración de las autoras con datos de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria. El pronóstico 2016 se obtuvo duplicando lo ejercido al segundo trimestre.

14 Ibidem. P.3

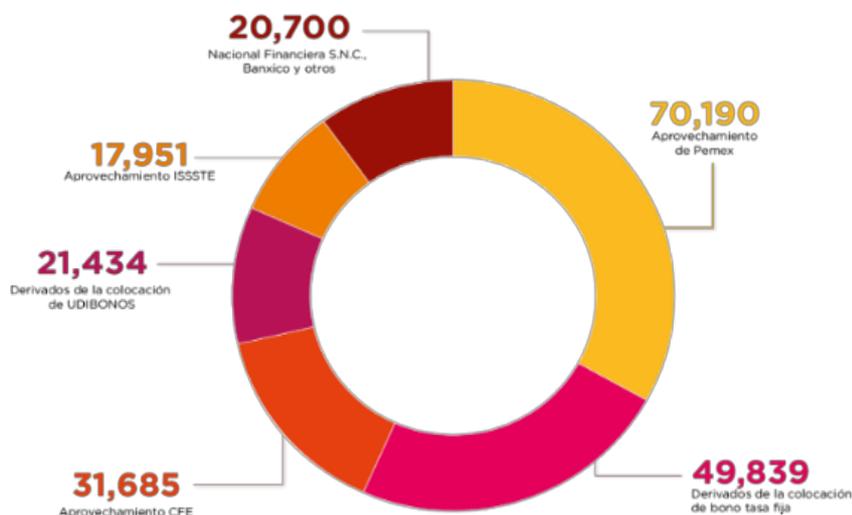
Gasto en Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas* Capítulo 4000 (mdp 2017)



Fuente: Campos, M. y Ongay, E. Sí al Consejo Fiscal. 2016, Octubre 15. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/10/15/al-consejo-fiscal/>. Elaboración de las autoras con datos de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria. El pronóstico 2016 se obtuvo duplicando lo ejercido al segundo trimestre.

3. “Porque el gobierno utiliza mecanismos cuestionables para financiarse (como liquidar capital de sus empresas, utilizar fondos de pensión de sus empleados o colocar deuda que no contabiliza como tal) sin rendir cuentas. La Auditoría Superior de la Federación documentó que, en 2014, los ingresos por “aprovechamientos” provenían de la descapitalización de Pemex, CFE y el ISSSTE y de la colocación de bonos, que se traduce en mayor deuda”¹⁵.

Fuentes de origen de “Otros” de Aprovechamientos, 2014 (211,800 mdp)



Fuente: Campos, M. y Ongay, E. Sí al Consejo Fiscal. 2016, Octubre 15. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/10/15/al-consejo-fiscal/>. Elaboración de las autoras con información proporcionada directamente por la SHCP a la ASF, mediante el oficio núm. 710.346.III/130/15 de fecha 4 de marzo de 2015. Con imágenes de Pemex y CFE.

¹⁵ Ibidem. P.4

Ante esta situación, las autoras señalan que se está ante un contexto internacional tenso y no se cuenta con los ingresos petroleros de antes, lo que ha reducido el margen de maniobra del gobierno. Por ello, consideran que el FMI le hizo una recomendación atinada y oportuna a México sobre la creación de un Consejo Fiscal.

De esta manera, ante las insistentes opiniones de los especialistas del Fondo Monetario Internacional y de la misma dinámica de países de la Unión Europea, además de los países sudamericanos como Chile y Perú, para la creación de un Consejo Fiscal, **México debería llevar a cabo el debate en torno a su construcción, independientemente de las condiciones económicas o de medidas económicas adoptadas.**

El Consejo Fiscal, señala José Antonio Martínez, como órgano especializado se encargaría de tareas técnicas relacionadas con el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto y cálculo de costes, como para la evaluación o seguimiento de la evolución presupuestaria y/o de las reglas fiscales, así como para el análisis a corto y largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas (*evaluaciones ex-ante, in itinere, y ex-post*).¹⁶

Dentro de las mejores prácticas relativas a los marcos fiscales en el ámbito de la Unión Europea, se considera que estas instituciones han promovido considerablemente la transparencia y la credibilidad y han ayudado a asegurar que las políticas fiscales estén saneadas y sean sostenibles.

Es importante señalar que todos los países, en mayor o en menor medida, proveen y evalúan, previsiones (proyecciones a mediano y largo plazo) sobre presupuestos macroeconómicos y presupuestarios; análisis objetivos de las políticas fiscales (análisis de presupuesto, monitoreo de ejecución presupuestaria, correlación entre presupuestos y resultados presupuestarios con las normas o reglas fiscales); informes (evaluaciones y recomendaciones) de normativas sobre políticas fiscales (ingresos y gastos); hacen recomendaciones o elaboran opiniones sobre ciertos aspectos de la marcha de la economía, pero también lo hacen sobre temas trascendentales como presupuesto, su impacto y viabilidad.

Con todo ello, es necesario que exista un órgano o consejo fiscal experto y transexenal que desde un punto de vista independiente valide las iniciativas que conlleven un impacto significativo en el presupuesto, presentando para ello, el análisis presupuestal y ofreciendo alternativas.

Es de suma importancia que establezca parámetros para advertir sobre los riesgos de largo plazo y dé soluciones para afrontar los problemas, como por ejemplo: el déficit creciente de pensiones, el diseño de una estrategia de cobertura de tasas de interés y de tipos de cambio para la deuda soberana en pesos y en divisas; perspectivas de crecimiento y de inflación; proyecciones sobre los precios del

16 Martínez, J.A. Un Consejo Fiscal Independiente para España. Crónica Tributaria, Núm. 148/2013. Madrid, España. P. 120.

petróleo; el cómo fijar los límites al gasto y al endeudamiento, tanto del gobierno federal como de las empresas del Estado y el de los gobiernos estatales y municipales; el diseño de un esquema fiscal más competitivo para la inversión y el empleo; el impacto del cambio demográfico en la recaudación y en los compromisos que se formulan en los planes de desarrollo; las recomendaciones para lograr una mayor recaudación local en los estados y municipios; el problema de la economía informal; el cómo reorientar el mismo gasto y hacerlo más útil.

Justificación

La fiscalización de las finanzas públicas alrededor del mundo, y México no es la excepción, es una de las facultades más relevantes de los órganos legislativos. Particularmente en nuestro país, estas atribuciones tienen como finalidad aprobar y vigilar el desempeño del presupuesto de egresos de la federación y la revisión de la cuenta pública, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios del presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, entre ellos se incluye el Plan Nacional de Desarrollo y el cumplimiento de sus metas.¹⁷

Los recientes efectos de la crisis económica global han puesto en el centro del debate el papel que juega el Poder Legislativo dentro del ciclo presupuestario y sus funciones relacionadas con el control de los recursos públicos. Por ello, alrededor del mundo se ha estudiado hasta dónde es posible que este Poder tenga un papel mucho más relevante ante los diferentes factores que intervienen en una crisis. Una de las respuestas observadas en diferentes países, ha sido el fortalecimiento de las atribuciones de este Poder, desde el monitoreo del comportamiento de las finanzas públicas nacionales y la evaluación de políticas fiscales.

Así, el fortalecimiento de las atribuciones de los poderes legislativos ha venido acompañado del surgimiento de órganos de carácter técnico con especialización en el análisis de diversas dimensiones de las finanzas públicas, cuya labor se centra en apoyar sus tareas legislativas, así como en la generación de información relevante y oportuna que permite hacer recomendaciones u opiniones técnicas.

En el caso mexicano, la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo Federal, en materia presupuestaria, viene seguido desde hace varias décadas de una constante serie de modificaciones a sus leyes orgánicas y a sus reglamentos internos, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados.

En ambas Cámaras surgieron institutos o centros de información como respuesta, primero, a la prestación de un servicio de orden técnico para auxiliar a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo que tuvieran competencia en asuntos de hacienda pública; así como a los grupos parlamentarios, senadores y diputados que necesitaran de este tipo de apoyos para el mejor desarrollo de sus funciones. Así, a finales de la década de los noventa se delineó con mayor fuerza la estructura orgánica y funciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados y la del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

17 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74. 2017. Última reforma publicada el 24-02-2017. Diario Oficial de la Federación. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Sin embargo, la creación del Centro de Estudios, así como la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, que apoya a la Cámara de Senadores en materia hacendaria, y las amplias facultades¹⁸ para la revisión, análisis, aprobación, control y auditoría del presupuesto, con que cuenta el Poder Legislativo,¹⁹ no han sido suficientes para que los integrantes de este Poder las ejerzan a cabalidad.

Aunado a estos órganos, que coadyuvan en la labor parlamentaria, se cuenta con la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano interno de las ASF, que posee facultades para emitir opiniones y afianzar las tareas en materia hacendaria.

Estas instancias poseen facultades que permiten la revisión de las finanzas públicas, emiten opiniones sobre la hacienda pública en diferentes aspectos **y que fusionadas en un solo instituto o consejo, o bien considerar únicamente la estructura del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, podrían proporcionar excelentes resultados a quienes manejan la política fiscal.** Sin embargo, ninguno de sus análisis tiene la autonomía y el alcance que nos haría pensar que estamos ante la presencia de una institución capaz de promover la transparencia y credibilidad para asegurar que las políticas fiscales estén saneadas y sean sostenibles, encargado de las tareas técnicas relacionadas con el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto o seguimiento de la evolución presupuestaria o de las reglas fiscales, así como para el análisis a largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas y su análisis normativo donde se especifiquen comportamientos macroeconómicos y de finanzas públicas que sean eficientes.

En adelante, expondremos la estructura orgánica de estas instituciones, así como sus facultades, con el propósito de subrayar que, si bien tienen facultades y su estructura organizacional cercanos a las de un Consejo Fiscal, éstas se han comportado como áreas que producen información sin que sus investigaciones sean vinculatorias en torno a cuestiones de hacienda pública.

Instituto Belisario Domínguez²⁰

El primer antecedente surgió en la sesión de la Gran Comisión del Senado de la República celebrada en diciembre de 1984, en la que se acordó la creación de la

18 De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, el poder Legislativo cuenta con las siguientes atribuciones dentro del ciclo presupuestario: a) Revisión, análisis y aprobación del Paquete Económico: La iniciativa de Ley de Ingresos es revisada y aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación es analizado, modificado y aprobado únicamente por las y los Diputados; b) Control y auditoría del presupuesto: Se realiza a través de la revisión de los informes trimestrales enviados por la SHCP al Congreso de la Unión, los ejercicios de comparecencias de funcionarios y la revisión de la Cuenta Pública Federal anual. Sin embargo, las atribuciones con las que cuenta el Poder Legislativo para el monitoreo y revisión del gasto público son limitadas. Los efectos de las limitantes del Legislativo en cuanto a atribuciones para el seguimiento del presupuesto durante su ejecución se encuentran documentadas en México Evalúa. Descifrando la Caja Negra del Gasto. 2014. Disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/04/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

19 González, Alejandro. Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas. Red por la Rendición de Cuentas. México. 2013; y Ugalde, Luis Carlos. La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público. SITESA. 2014.

20 La evolución y reformas es información recuperada de la página del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/ibd/>

Comisión Especial de Informática (CEI). En 1985 la Asamblea le otorgó el carácter de permanente y se le encargó la tarea de identificar las necesidades del Senado en materia de informática. En diciembre de 1985 el Pleno acordó la creación del Centro de Informática Legislativa (CILSEN), con el objetivo de proporcionar oportunamente al Senado de la República, a sus Comisiones y a sus miembros información actualizada, ordenada, y exhaustiva en diversas disciplinas y especialidades.

En diciembre de 1995, a propuesta de la Gran Comisión del Senado de la República, el CILSEN se transformó en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), estableciendo en él los órganos directivos del Instituto (Presidente y Junta Directiva).

Como resultado de esta transformación y adecuación del Instituto, en 1996 el IILSEN transfirió las responsabilidades técnicas en materia de informática a otro órgano: la Dirección General de Informática, con funciones específicas de carácter técnico. Al mismo tiempo, se fortalecieron en el Instituto las funciones de investigación para el apoyo a la tarea legislativa.

En agosto de 1999, el Congreso de la Unión decretó una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Entre otros cambios relativos al Senado, se estableció la creación de institutos de investigación en ambas cámaras del Congreso General, que tendrían entre sus atribuciones las de establecer las directrices generales para proporcionar a los miembros del Senado de la República y sus Comisiones, la información, investigaciones, estudios, asesoría y apoyo solicitados e integrar los grupos de trabajo necesarios para la especial atención de estudios, investigaciones y proyectos específicos.

En diciembre de 2007 se aprobó el nuevo Reglamento Interno para el IILSEN, que permitió dos grandes cambios: centrar las funciones de investigación del Instituto en las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República y fortalecer las facultades de investigación de cada una de las tres direcciones generales de acuerdo con una división temática.

El IILSEN pasó entonces a denominarse Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado "Belisario Domínguez". Se establecieron sus áreas sustantivas: Grupo Ejecutivo de Dirección, Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado; Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública y Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales.

En el año 2008 se reformó el Reglamento del Instituto para estructurarlo y proveerle de nuevos mecanismos organizacionales que permitieran fortalecer su funcionamiento como órgano dependiente del Senado de la República. Este reglamento añadió que la Dirección General de los trabajos del Instituto Belisario Domínguez recaería en un Comité Directivo integrado por un Presidente y tres Secretarios, todos ellos Senadores de la República; que el Presidente del Comité Directivo sería nombrado por la Mesa Directiva del Senado de entre los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y que los tres Secretarios serían

nombrados por la Mesa Directiva del Senado a propuesta de los coordinadores de cada uno de los tres grupos parlamentarios de mayor número de integrantes.

En abril de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó la reforma al Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, con el fin de fortalecer al Instituto Belisario Domínguez como órgano facultado para realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de coyuntura, para procurar un apoyo consistente a la deliberación y toma de decisiones que competen a los legisladores. Se partió de la convicción acerca de la necesidad y conveniencia de constituir un instituto de investigación que aporte elementos técnicos y objetivos para el debate parlamentario y la toma de decisiones en el Senado de la República. Así, se determinó establecer cuatro direcciones generales: de investigación estratégica, de análisis legislativo, de finanzas y de difusión y publicaciones.

Estructura Orgánica

La estructura del Instituto Belisario Domínguez la componen dos órganos de gobierno: un Comité Directivo y su Presidencia. El gobierno y la conducción general de los trabajos del Instituto son facultad y responsabilidad del Comité Directivo, que se integra por un Presidente y tres secretarios. El Presidente del Comité Directivo es nombrado por el Pleno a propuesta de la Mesa Directiva del Senado de la República, de entre los coordinadores de los grupos parlamentarios y los tres secretarios son nombrados por la Mesa a propuesta de los coordinadores de cada uno de los tres grupos parlamentarios de mayor número de integrantes; además, el Instituto cuenta con un órgano consultivo.

Sus unidades sustantivas incluyen: la Junta Ejecutiva; la Coordinación Ejecutiva de Investigación; la Dirección General de Investigación Estratégica, que a su vez está conformada por las áreas de Equidad y Derechos Sociales, Desarrollo Económico y Sustentabilidad; Sistema Político y Federalismo; y Derechos Humanos, Seguridad y Justicia. Igualmente, la Dirección General de Análisis Legislativo, que incluye las áreas de: Estudios sobre la Agenda Parlamentaria; Atención a Solicitudes de Análisis Legislativo; Seguimiento y Sistematización del Trabajo Parlamentario; y Seguimiento de la Opinión Pública sobre el Trabajo Legislativo.

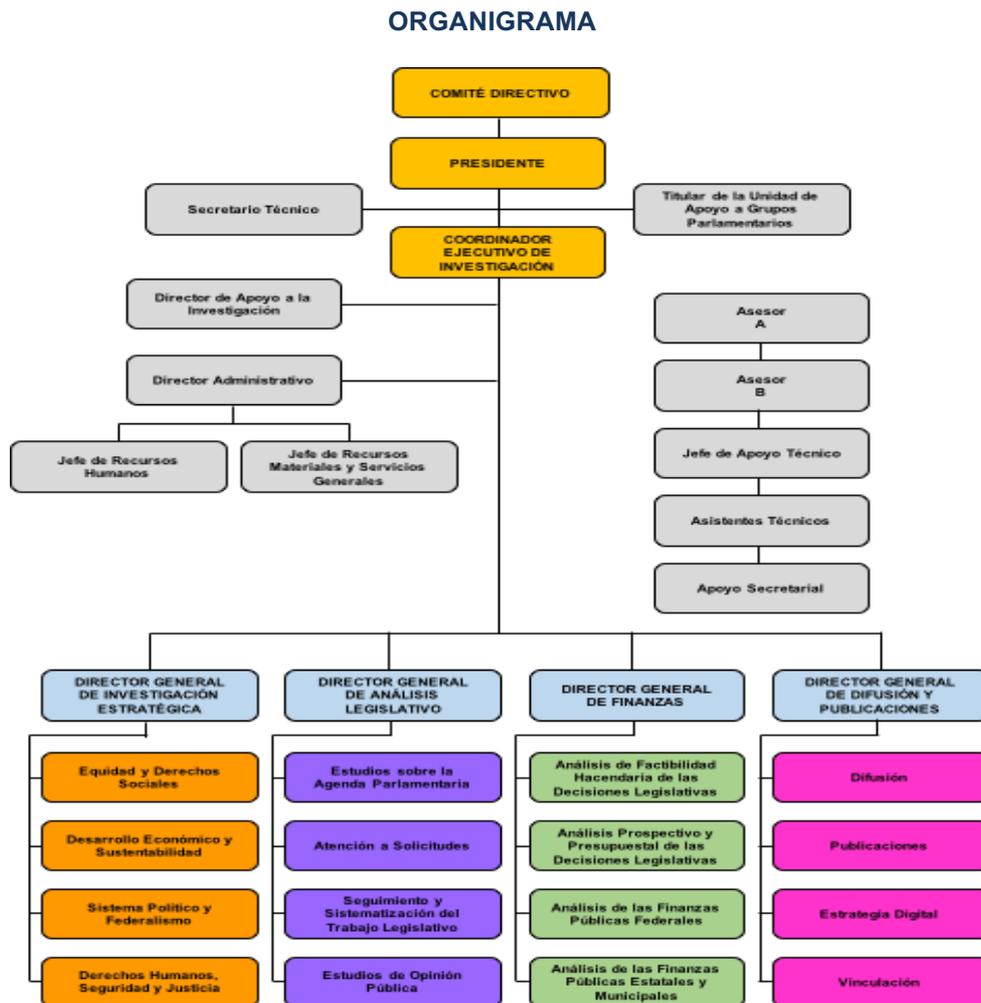
Una parte importante del Instituto la compone la Dirección General de Finanzas, conformada por las áreas de: **Factibilidad Hacendaria de las Decisiones Legislativas; Análisis Prospectivo y Presupuestal de las Decisiones Legislativas; Análisis de las Finanzas Públicas Federales; y, Análisis de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.**

El objetivo de la Dirección General de Finanzas es promover la realización de estudios y análisis que valoren la factibilidad hacendaria, financiera y de planeación y programación, además de aportar elementos de juicio para el debate parlamentario en el Senado de la República.

Sus funciones tienen que ver con dirigir la evaluación y análisis de la factibilidad financiera de las reformas al marco constitucional y legal; coordinar la elaboración de estimaciones de las necesidades de gasto e inversión públicos que impliquen las reformas; supervisar la identificación de las fuentes de ingreso y financiamiento que den viabilidad a las reformas; la instrucción del análisis de la planeación y la programación presupuestal que debe acompañar a las reformas; la dirección de análisis, estudios, investigaciones, balances, informes, bases de datos y otros insumos necesarios para desarrollar los proyectos de investigación que sean competencia del área, además de la organización con especialistas y agentes sociales en el análisis de los temas competencia del Senado.

Las unidades de apoyo de la Presidencia incluyen una Secretaría Técnica, asesores, la Secretaría Particular; y una Dirección Administrativa.

Finalmente, la **Coordinación Ejecutiva de Investigación** se apoya en la Unidad de Gestión Administrativa y la Unidad de Apoyo Técnico. El organigrama del Instituto Belisario Domínguez está distribuido de la siguiente forma:



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, tiene su antecedente en la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, cuyo proyecto de creación inició en diciembre de 1997 cuando se encomendó a la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), desarrollar el análisis y estudio para el establecimiento de una Oficina de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, como un servicio de orden técnico para auxiliar a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo con competencia en cuestiones de la hacienda pública, así como a los grupos parlamentarios y diputados que requiriesen de este tipo de apoyos para el mejor desarrollo de sus funciones.

A partir de esa encomienda, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política estimó pertinente que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias llevara a cabo las tareas relacionadas con la hacienda pública. Así, bajo los estudios y análisis de esta Comisión, la CRICP propuso al Pleno de la Cámara el "Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados", mismo que fue aprobado por todas las fuerzas políticas el 2 de abril de 1998.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General, de septiembre de 1999, estableció que la Cámara de Diputados contaría con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y de Estudios Sociales y de Opinión Pública. De esta manera, la Unidad cambió formalmente de denominación a Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Para fortalecer las tareas del Centro, la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de marzo de 2006, señaló que al elaborar los dictámenes las comisiones del Congreso de la Unión debían apoyarse en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados a la hora de realizar valoraciones del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto.

Como ya se ha mencionado, el objetivo del Centro es proporcionar servicios de apoyo técnico y de información analítica en materia de finanzas públicas, así como apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión con estudios de impacto presupuestario en Iniciativas de Ley que se dictaminen, además, de los estudios que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités y legisladores, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados y en lo que corresponda a la de Senadores. Así, el Centro está encargado de aportar elementos para la elaboración de análisis, estudios, proyecciones, cálculos e investigaciones, así como del manejo y organización de información estadística y documental en materia de finanzas públicas y economía.

Estructura Orgánica

La estructura del Centro forma parte de la organización administrativa de la Cámara de Diputados y se ubica en el ámbito de la Secretaría General a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. Al igual que los otros centros de estudios, el CEFP tiene un Comité formado por Diputados Federales cuyo objeto es formular directrices y pautas que contribuyan a orientar el trabajo del mismo Centro.

La estructura del Centro está integrada por cinco direcciones de área y una coordinación técnica: 1) Estudios del Presupuesto y Gasto Público; 2) Estudios Macroeconómicos y Sectoriales; 3) Estudios Hacendarios; 4) Procesamiento de Información Económica y, 5) Vinculación y Difusión.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de acuerdo con las funciones asignadas y a su Programa Anual de Trabajo realiza análisis de informes institucionales que envía el Ejecutivo al Congreso; informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública; informes de gobierno de la Presidencia de la República e iniciativas de presupuesto de egresos, ley de ingresos, leyes fiscales y criterios generales de política económica.

También realiza impactos presupuestarios de las iniciativas que modifiquen, adicionen, deroguen, tanto las leyes federales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; difunde estudios y proyectos legislativos en la revista de Finanzas Públicas, en notas informativas y estudios de coyuntura económica. Publica su boletín mensual de productos básicos; indicadores económicos y de finanzas públicas de la Gaceta Parlamentaria; su boletín de coyuntura económica semanal e infografías temáticas y gráficas dinámicas.

Asimismo, proporciona asistencia parlamentaria a peticiones de información y asesorías en materia de finanzas públicas. También mantiene vinculación institucional con organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como organismos nacionales como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otros.

De igual manera, el Centro está encargado de aportar elementos que perfeccionen las técnicas, amplíen los instrumentos de análisis y apoyen el desarrollo de las tareas parlamentarias de las Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y Diputados, con conocimiento de la elaboración de análisis, estudios, proyecciones, cálculos e investigaciones, así como del manejo y organización de información estadística y documental en materia de finanzas públicas y economía.

Entre las funciones más importantes que tiene asignadas el Centro, se encuentra el análisis de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda

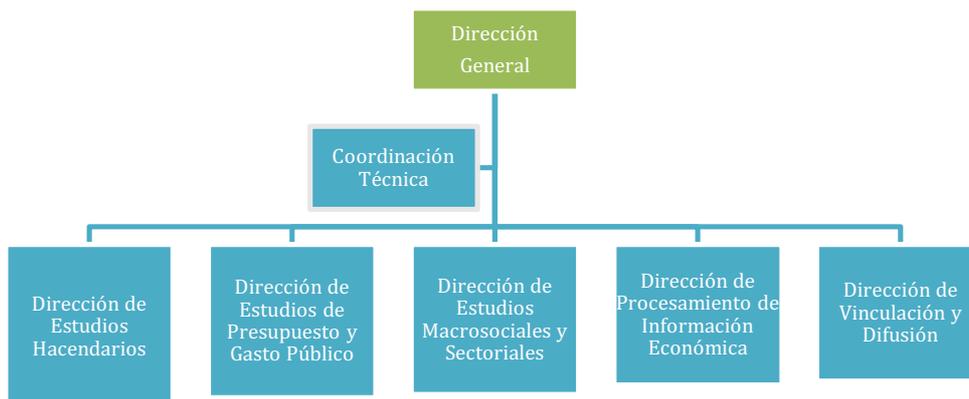
que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, además de presentar el reporte sobre los resultados de dichos análisis; analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del período presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos aspectos; analizar las iniciativas de presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el Informe y las Tarifas de comercio exterior y, en general, los que presente el mismo Ejecutivo; elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones sobre el tema de finanzas públicas; proporcionar a las comisiones de la Cámara, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas; recabar y organizar la información de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados, para hacerla accesible a la Cámara y a sus diversas comisiones y grupos parlamentarios.

Entre sus tareas también se encuentra la asesoría a las comisiones de la Cámara cuando éstas requieran información en materia económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, conforme a lo prescrito en la Ley Orgánica y el Reglamento, con el propósito de mejorar la calidad y cantidad de los datos para el desempeño de las funciones de los Diputados; solicitar a la entidad de fiscalización superior de la federación la información que estime necesaria, a través y con autorización expresa del Pleno de la Comisión de la Cámara que se coordina con ella y la realización de estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas.

En ese mismo sentido, de acuerdo a la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria realizaría valoraciones de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto presentadas ante el Congreso de la Unión.

El organigrama del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas está distribuido de la siguiente forma:

ORGANIGRAMA



Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.²¹

Las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, definieron el sistema de fiscalización superior en México. Con estas reformas se sientan las bases y se fortalece el marco jurídico del control, revisión y fiscalización superior.

Como consecuencia de estas reformas, en diciembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual creo la Unidad de Evaluación y Control, como un órgano técnico encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Una vez aprobado y publicado su marco normativo en 2001, en febrero de 2002, la Comisión de Vigilancia emitió la Convocatoria para el proceso de selección y nombramiento del Titular de la Unidad, bajo un esquema de concurso abierto, la cual fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 8 de marzo de 2002.

21 La UEC tiene su origen en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que la define como un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, encargado de auxiliarla en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor, aportar elementos para mejorar el proceso de fiscalización superior, perfeccionar el marco jurídico aplicable y, en funciones de contraloría, vigilar que sus servidores públicos se conduzcan en términos de lo que disponga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás legislación aplicable. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece en su artículo 76 que la Cámara de Diputados contará con una Comisión para coordinar sus relaciones con la ASF y evaluar el desempeño de este órgano técnico. El artículo 77, fracción XII, precisa que la Comisión legislativa ordenará a su Unidad de Evaluación y Control la práctica de auditorías a la ASF para garantizar que su facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública se realice de manera adecuada, garantizándole que la ASF no se aparte del objeto de la revisión de la Cuenta Pública de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Información recuperada de http://www.asf.gob.mx/Publication/43_Comision_de_Vigilancia_de_la_Camara_de_Diputados_y_su_Unidad_de_Evaluacion_y_Control

Asimismo, en mayo de 2008, se reformaron diversas disposiciones constitucionales en materia de gasto público, facultando al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental aplicables a los tres niveles de gobierno, por lo que se modifican los plazos para la presentación y revisión de la Cuenta Pública y se fortalecen las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización.

Derivado de estas reformas, se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En la nueva ley se establece en su artículo sexto transitorio que, en un plazo no mayor a 90 días, se debía actualizar el reglamento interior de la Unidad de Evaluación y Control.

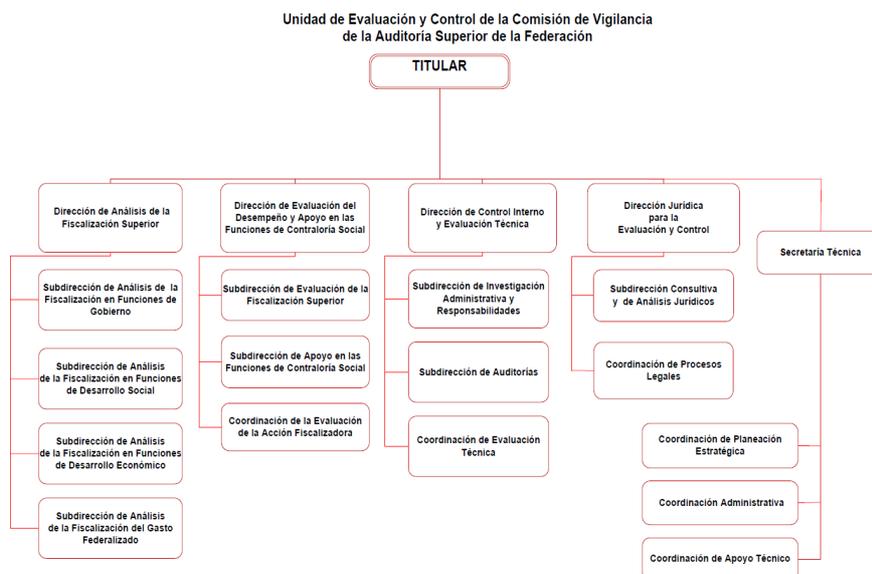
Así, en diciembre de 2014, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el nuevo Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control. En este se señala que el Titular de la Unidad durará en su encargo un periodo de cuatro años y a propuesta de la Comisión de Vigilancia la Cámara podrá prorrogar su nombramiento hasta por otro periodo igual, siempre y cuando el Titular exponga ante la Comisión su propuesta, con una antelación de dos meses previos a la conclusión de su encargo.

Se definió que el Órgano Técnico de la Comisión de Vigilancia tiene carácter institucional y no partidista y entre **sus funciones respecto a la Fiscalización Superior destacan la evaluación del desempeño: analiza el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y aporta elementos para perfeccionar el sistema de fiscalización superior del país; elabora análisis económicos de relevancia, así como evaluaciones de los sectores económicos estratégicos para la fiscalización y evalúa el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora.**

Otra de sus funciones se refiere al control interno en tareas de contraloría, ya que a través de auditorías y evaluaciones técnicas verifica el desempeño y el cumplimiento de metas, objetivos e indicadores de la ASF. También supervisa la debida aplicación de los recursos y el estricto cumplimiento de las atribuciones a cargo de los servidores públicos de la entidad de fiscalización superior de la federación; igualmente, diseña y elabora políticas y procedimientos del proceso de acopio y acervo de datos e información en materia de fiscalización superior, entre otras.

El organigrama de la Unidad de Evaluación y Control está distribuido de la siguiente forma:

ORGANIGRAMA



Análisis

Actualmente el Centro de Estudios, aunque tiene como facultades apoyar a las Comisiones del Congreso en la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley, no cuenta con la naturaleza jurídica que le otorgue la autonomía técnica y de gestión necesaria para nutrir al Poder Legislativo de criterios, estimaciones e información independiente de la que tiene el Poder Ejecutivo.²²

No tiene la facultad de emitir opiniones técnicas fundadas sobre la propuesta de los criterios de Política Económica, en el marco del Proyecto de Presupuesto de Ley de Ingresos y Egresos, lo que promovería la transparencia y rendición de cuentas y la generación de credibilidad sobre el estatus y rumbo de las políticas fiscales.

De acuerdo con Alejandro González, **la creación del Centro, así como de la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, que apoyan a ambas Cámaras en materia hacendaria, tienen amplias facultades para la revisión, análisis, aprobación, control y auditoría del presupuesto, pero esas facultades no han sido suficientes para que los integrantes de este Poder las ejerzan a cabalidad.**²³

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 42 establece que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente a ésta en sus funciones relacionadas con el

22 Artículo 42, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

23 Andrade, Juan Manuel, et al, ¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones?, Pluralidad y Consenso, Revista del Instituto Belisario Domínguez, Año 5, No. 23, Enero-Marzo 2015, en <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista23/c.pdf>. Citado por González, Alejandro. Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas. Red por la Rendición de Cuentas. México. 2013. P.1

presupuesto; por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49, numeral 3, que la Cámara de Diputados contará con un Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, sin establecer claramente sus funciones. En el caso del Senado de la República, en el artículo 300, numeral 4 de su Reglamento Interior, se estipula que el Instituto Belisario Domínguez tiene a su cargo tareas de investigación jurídica y legislativa, sin mencionar las atribuciones de las unidades que lo integran.

Igualmente, no se define la orientación de los análisis que deben realizar, si éstos deben o no incorporar un enfoque sistémico que incluya las dimensiones de ingresos, gasto, deuda pública y pasivos contingentes; si deben circunscribirse a emitir productos exclusivamente en el corto plazo o si bien, deben generarse también insumos orientados a proveer evidencia en el mediano y largo plazos de las diferentes variables que integran las finanzas públicas, así como la ausencia de un enfoque que establezca como pilares principales la sostenibilidad de las finanzas públicas y la vigilancia sobre el nivel de endeudamiento nacional.

Por otra parte, ambos cuerpos carecen de un modelo de gobernanza que les permita sustraerse de la dinámica política. En el caso del Centro, se encuentra integrado por las distintas fuerzas políticas representados en el Congreso. En el caso del Instituto Belisario Domínguez, el Comité Directivo se erige como el órgano de gobierno y se encuentra integrado por cuatro Senadores de la República.

En cuanto a la Unidad de Evaluación y Control, si bien apoya a la Comisión de Vigilancia en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, esta tarea se ve acotada a la verificación del cumplimiento de las funciones de fiscalización de la Auditoría Superior, al análisis de los resultados de fiscalización superior de la cuenta pública y al perfeccionamiento del sistema de fiscalización superior del país. Con respecto al Órgano de Fiscalización, la relevancia de sus análisis económicos, servirían de insumos para el nuevo Consejo Fiscal.

Entonces, las funciones de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia serían complementarias a las del Consejo Fiscal. Esto es, mientras las auditorías que lleva a cabo la Unidad de Evaluación analizan retrospectivamente el ejercicio de los recursos públicos, el Consejo Fiscal diagnostica el efecto de las políticas en las finanzas públicas.

Por ello, se requiere una reingeniería de dichas reglas que busque garantizar el carácter técnico, la autonomía de gestión e independencia política, para que se promueva un análisis más objetivo y una discusión sustantiva sobre la política fiscal, así como que garantice que cuenten con personal altamente calificado, cuyos procesos de selección se apeguen a estándares internacionales en la materia. Asimismo, garantizar que sus funciones incluyan la elaboración de informes (evaluaciones, monitoreo o supervisión) sobre aspectos relacionados con la política fiscal; el seguimiento de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias; el asesoramiento a las instituciones económicas nacionales para el buen cumplimiento de los objetivos marcados sobre de política fiscal y presupuestaria.²⁴

24 Andrade, Juan Manuel, Op. Cit.

Existen diferentes modelos de diseño institucional para los órganos de fiscalización. Entre las características que deben tener dichos cuerpos, sin dejar de subrayar la autonomía técnica y de gestión con que deben contar y que son pilares fundamentales se encuentran las garantías específicas para sus miembros y de esa forma funcionen con plena independencia; que el periodo de los integrantes del Consejo debe ser por lo menos igual o mayor que el mandato de la legislatura del Congreso y puede valorarse incluso que su mandato sea renovable; que sus nombramientos sean escalonados para permitir una reorganización gradual de los órganos de dirección del Consejo.

Es importante destacar que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, ejerce tres de seis atribuciones fundamentales que tienen los Consejos Fiscales en el ámbito internacional:

1. Realiza análisis positivos sobre temas fiscales y macroeconómicos;
2. Elabora y evalúa pronósticos macroeconómicos para las discusiones presupuestarias; y
3. Estima el costo de nuevas medidas fiscales, iniciativas de ley y reformas que impactan las finanzas públicas.

Las otras tres atribuciones que no posee el Centro de Estudios son:

1. Análisis de riesgos y temas que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo;
2. Análisis normativo y recomendaciones con base en marcos teóricos, donde se especifiquen comportamientos macroeconómicos y de finanzas públicas que sean eficientes; y
3. Monitoreo de reglas fiscales y supervisión de normas presupuestarias.

Es decir, si se quiere crear un órgano autónomo capaz de generar confianza, que tenga la experiencia en análisis macroeconómicos sobre temas fiscales, capaz de generar pronósticos presupuestarios y, sobre todo, estimar el costos reales de cualquier medida que se tome en materia fiscal en el caso de iniciativas de ley y reformas que impacten las finanzas públicas del país, tendríamos que voltear a ver lo que tenemos y lo que se está haciendo bien y entonces crear un solo órgano para, ya sea aprovechando la estructura del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas o la fusión de éste con el Instituto Belisario Domínguez para, después, dotarlo de facultades para la creación de análisis de riesgos, de comportamientos macroeconómicos y de finanzas públicas eficientes, además de la necesidad de monitorear las reglas fiscales y la supervisión de normas presupuestales que pudieran afectar al país.

Objetivo Coparmex

Coadyuvar, con organizaciones de la sociedad, para el fortalecimiento de las instituciones en México a través de la creación de un Consejo Fiscal, integrado por expertos en materia hacendaria y políticas fiscales y adscrito al Congreso de la Unión, el cual contará con un presupuesto garantizado que le permita realizar sus funciones plenamente; que promueva la transparencia, la credibilidad y el desarrollo de políticas públicas sustentables.

El Consejo será responsable de generar análisis objetivos sobre proyecciones de crecimiento económico, revisión de los Criterios de Política Económica de la SHCP, evaluación de los planes y el desempeño fiscal, así como la evaluación de los pronósticos económicos como el crecimiento, la deuda y el presupuesto. Igualmente, vigilará la sostenibilidad de las finanzas públicas para el bien de la sociedad mexicana con la finalidad de impactar positivamente en el ejercicio del gasto y en la ejecución de políticas públicas y sociales.

Lo anterior a través de la generación de información, análisis y pronósticos macroeconómicos independientes del ejecutivo o legislativo; de la evaluación de la política fiscal y de la supervisión de la regla fiscal; que produzca datos sobre las finanzas públicas con base en estudios técnicos y que sirvan de apoyo para la toma de decisiones del Congreso de la Unión.

Análisis comparativo *(Buenas Prácticas)*

La adopción de órganos fiscales en el mundo es la respuesta a diversas crisis financieras que se presentaron en la primera década de este siglo y también a una irrenunciable necesidad de los poderes legislativos de participar en la evaluación, supervisión, y en la posibilidad de intervenir en las actividades de mayor importancia de la política fiscal del país; además de participar en el diseño de políticas fiscales y proyecciones macroeconómicas que impacten positivamente a la población.

A pesar de ser órganos estratégicos y de una larga tradición, los Consejos Fiscales no se habían constituido en gran número sino hasta después del año 2000. Antes de ese año, sólo había en el mundo 10 órganos que desempeñaban facultades que, entre otras cosas, permitían contribuir a lograr solidez y transparencia en las finanzas públicas.

A partir de 2001 y hasta 2015 se crearon 30 consejos fiscales, 25 de ellos a partir de 2009. Es decir, existe una correlación entre la aparición de los órganos fiscales y las

crisis de las finanzas públicas que ocasionó que diversos países adoptaran medidas de este tipo para aminorar la crisis financiera global.²⁵

Perú, Italia, España, Chile, Francia, Finlandia y Serbia, entre otros países, crearon su Consejo Fiscal por recomendación del Fondo Monetario Internacional, no sólo como respuesta a su crisis financiera, sino en busca de otras características y facultades que en su construcción institucional les serían otorgadas.

En este contexto, de acuerdo a sus funciones, estos organismos se han agrupado en tres tipos o categorías:²⁶

- 1) **Proveedor de análisis objetivo de los desarrollos fiscales corrientes**, su contexto macroeconómico, consideraciones de sustentabilidad de largo término y el costeo de iniciativas presupuestarias;
- 2) **Aporta proyecciones independientes y estimaciones referidas**, tanto a las variables presupuestarias como con relación a las variables macroeconómicas relevantes, así como al crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) o la tasa de inflación; y,
- 3) **Agrega la posibilidad de producir evaluaciones normativas**. En ello se comprende, por ejemplo, la pertinencia de la política fiscal en un escenario macroeconómico, o recomendaciones sobre una situación fiscal particular para un año dentro de un marco de medio término, previamente definido mediante el proceso político.

La experiencia alcanzada mediante la implementación de estas instituciones en distintos contextos y bajo distintos mandatos, permitió al FMI proponer una tipología que integra diversas funciones de los Consejos y las agrupa en las siguientes:²⁷

1. De análisis, revisión y seguimiento independiente de las políticas, planes y desempeño fiscal del gobierno.
2. De desarrollo o revisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias.
3. De costeo de proyectos de política pública, incluyendo en algunos casos plataformas electorales, y
4. De asesoría a autoridades sobre opciones de políticas públicas.

25 Debrun X. y Kinda T. (2014). "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Council on the rise- A New Dataset", IMF Working Paper, WP/14/58, pp. 1-34. Citado por: Andrade, Manuel Op. Cit. P. 47.

26 Martínez, J.A. Op. Cit. P. 126

27 Andrade, J., Pérez, N., et al. ¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones? Revista del Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de: <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadYConsenso/article/view/42/42>

De acuerdo con esta tipología, el establecimiento de los Consejos Fiscales depende de la naturaleza de los problemas en las finanzas públicas, de la existencia de reglas fiscales, del papel de la legislatura en el proceso presupuestario y de los pesos y contrapesos existentes en el proceso político. Todas estas condiciones importantes que se encuentran en diversos órganos fiscales en el mundo y que por lo mismo fueron elementos esenciales para su implementación, están presentes en México y por ello el FMI ha sugerido que se debería contar con un Consejo Fiscal.

En el caso particular de los países de la Unión Europea, entre los que se encuentran aquellos países con mayor tradición en este tipo de prácticas, existen elementos que podríamos perfectamente utilizar para el caso de México. Por ejemplo, el establecimiento de mecanismos de corrección fiscal y la aplicación correcta de la regla fiscal.

En el caso de **Austria**, cuenta con dos órganos independientes: el Instituto Austriaco de Investigación Económica (WIFO), que proporciona previsiones macroeconómicas para la preparación del presupuesto, y el Comité de Deuda Pública (GDC), que lleva a cabo un análisis de las finanzas públicas y de las recomendaciones sobre cuestiones de política fiscal.

En **Holanda**, la Oficina de Análisis de Política Económica (CPB) produce previsiones a corto y a largo plazo, cuyas proyecciones se utilizan para la elaboración de la Ley de Presupuesto Anual. Por último, el Consejo de Política Fiscal de **Suecia**, que se constituyó en 2007, es el responsable de evaluar el logro de los objetivos de la política fiscal, incluyendo la sostenibilidad a largo plazo, el respeto de las normas fiscales (por ejemplo, los objetivos de equilibrio presupuestario y los techos de gasto) y la orientación de la política fiscal. También analiza y monitorea las propuestas presupuestarias del gobierno y los métodos utilizados en las previsiones oficiales de preparación del presupuesto.²⁸

Igualmente, las reformas institucionales deberán garantizar un alto grado de autonomía funcional del Consejo; esto es, su autonomía es con respecto a las autoridades hacendarias y presupuestarias; que se le asegure independencia técnica, como es el caso de España y Holanda. Este grado de autonomía funcional debe ser compatible con el carácter de independencia del organismo, lo que significa que el organismo en cuestión puede actuar libremente, sin tener ninguna instrucción o ser sometido a ningún tipo de presión, de manera que pueda cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, fundamentalmente la de supervisión en la ejecución de los objetivos de política fiscal y presupuestaria²⁹ y una protección contra interferencias, ya que los Consejos no deben recibir instrucciones de otras instituciones públicas.

Otro elemento importante que debemos rescatar de las buenas prácticas en otros países, se refiere al procedimiento de nombramiento de los miembros del órgano de dirección del Consejo Fiscal y sus garantías. Sin éstas, el Consejo Fiscal estaría supeditado a otros poderes y sus opiniones no serían imparciales ni objetivas.

28 Martínez, J.A. Op. Cit. Pp. 121-122.

29 Martínez, J.A. Op. Cit. Pp. 120-121

Esto es, su mandato debe ser por lo menos igual o mayor que el mandato de la legislatura de la Cámara de Diputados; éste podría ser renovable de manera escalonada para permitir una reorganización gradual de los órganos de dirección del Consejo; la asignación de recursos suficientes y programados para su operación, además que la destitución de los miembros del Consejo debiera limitarse estrictamente a los casos en que los miembros hayan cometido una falta grave.

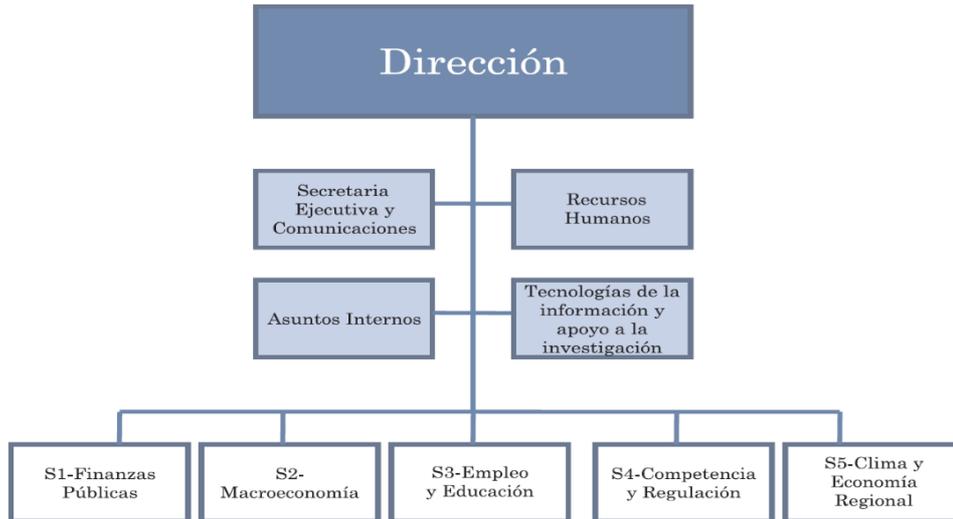
Con respecto a sus funciones, los Consejos europeos experimentan facultades que permiten proveer de análisis objetivo de las políticas fiscales; es decir, análisis del presupuesto, monitoreo de la ejecución presupuestaria, correlación entre presupuestos y resultados; provee previsiones (proyecciones a medio y largo plazo) de supuestos macroeconómicos y presupuestarios, cuyas resoluciones tiene un carácter vinculante. En el caso de México, se podrían adoptar estas facultades en un nuevo Consejo Fiscal, ya que el Centro de Estudios de Investigaciones, así como el Instituto de investigación del Congreso de la Unión, carecen de esta facultad.

Los consejos europeos, tienen facultades para elaborar informes (evaluaciones y recomendaciones) de normativas sobre políticas fiscales (ingresos y gastos); informes y/o recomendaciones (incluso de políticas alternativas); declaraciones normativas sobre aplicación de planes y reglas fiscales; proveer alertas sobre desviaciones en el cumplimiento de planes fiscales, y publican informes anuales que deben presentar al Gobierno y que el Congreso utilizará para la evaluación de la política fiscal.

Con respecto a su estructura organizacional, la experiencia de varios países europeos arroja luz sobre la relevancia de su construcción. Por ejemplo, **Holanda** tiene su propio mandato legal y sus órganos de dirección son: un Comité Consultivo y Ejecutivo. El director es nombrado por el Ministro, previa consulta con otros miembros del gobierno. La estructura organizativa se sustenta en cinco divisiones o sectores responsables de la investigación y el análisis, apoyadas por cuatro direcciones administrativas, todos ellos reportan a la Dirección. Actualmente tiene una plantilla de 146 empleados (cuyos nombres y currículums son publicados en la Web de la Oficina). Junto con el personal de la Oficina de Análisis de Política Económica, colaboran investigadores universitarios como asesores en la redacción de documentos o publicaciones.³⁰

³⁰ Ibidem, pp.128.

ORGANIGRAMA: INSTITUCIÓN FISCAL INDEPENDIENTE



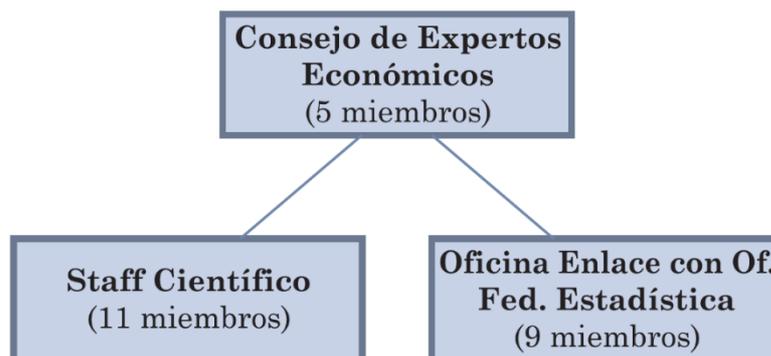
En el caso de **Alemania**, el Consejo Fiscal se llama, Consejo Alemán de Expertos Económicos, y es un órgano de asesoramiento académico en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones de política económica, incluida la evaluación de la política fiscal macroeconómica.

El Consejo de Expertos Económicos está compuesto por cinco miembros, que poseen conocimientos especializados en economía y política económica. No pueden formar parte del Gobierno, ni ostentar cargos públicos, excepción hecha de los profesores universitarios o de institutos económicos y sociales.

Son designados cada cinco años por el presidente a propuesta del Gobierno Federal, siendo su mandato renovable. Es necesario el voto favorable de al menos tres de los cinco miembros para aprobar las resoluciones del Consejo.

El Consejo es apoyado por un equipo de personal científico dirigido por un Secretario General. Por otra parte, existe una oficina de enlace con la Oficina Federal de Estadística, que se encarga de apoyar al Consejo en temas administrativos y estadísticos.

La estructura del Consejo es la siguiente:



Por último, en el caso de **España** la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal está dirigida por un Presidente que será designado entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años de ejercicio profesional en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público, valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio.

Éste será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, con el fin de que examine si la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta son adecuadas para el cargo. A su vez el Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, aceptará la propuesta. Si transcurridos quince días desde la comparecencia no hubiera aceptación, será suficiente la mayoría simple de la Comisión competente del Senado para manifestar la aceptación.

El cargo de Presidente es de dedicación exclusiva y está sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, y será incompatible con el ejercicio de cualquier actividad profesional pública o privada, retribuida o no, salvo que sean inherentes a su condición de presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

El Presidente asistirá como miembro nato con voz, pero sin voto al Consejo de Política Fiscal y Financiera, a la Comisión Nacional de la Administración Local y la Comisión Financiera de la Seguridad Social.

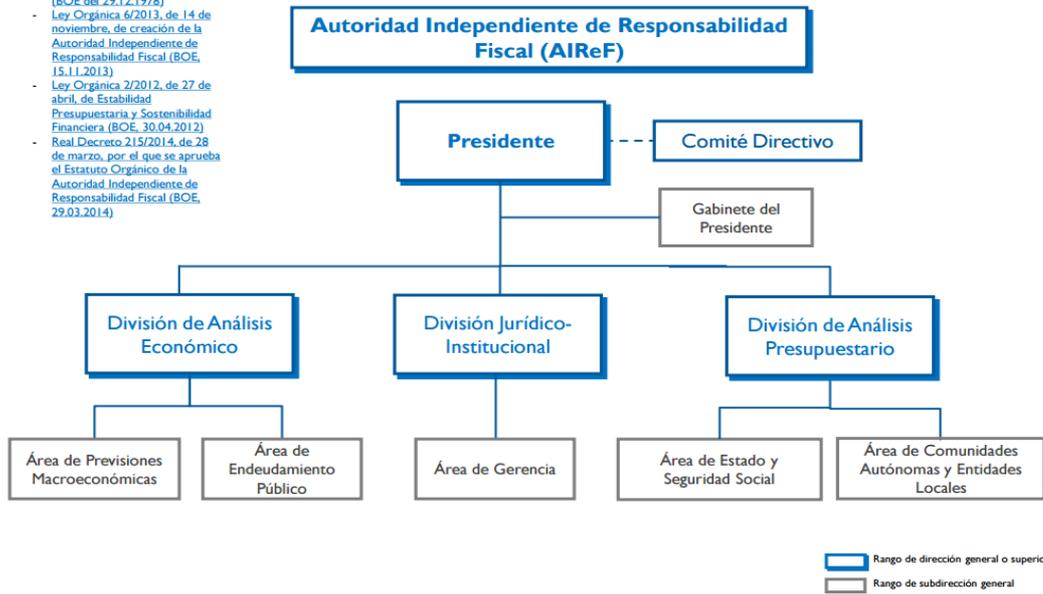
El Presidente permanecerá en el cargo durante seis años no renovables y tendrá la consideración de alto cargo, con rango de Subsecretario; además de que comparecerá, al menos, anualmente ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados y del Senado.

ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA



- Art. 135. Constitución Española (BOE del 29.12.1978)
- Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE, 15.11.2013)
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE, 30.04.2012)
- Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE, 29.03.2014)



Consideraciones para la creación de un Consejo Fiscal Independiente en México

En el ámbito internacional, y a partir de 2009, se han creado un sinnúmero de órganos fiscales en el mundo, y la transparencia y credibilidad han sido uno de sus logros, además de ayudar a que las políticas fiscales estén saneadas y sean sostenibles.

En México, el debate para la creación de un Consejo Fiscal se ha vuelto a retomar, luego de que desde 2015 el Fondo Monetario Internacional sugirió crear esa figura, dados los beneficios que traería para el país.

El debate académico sostiene que sería un acierto que México pudiera crear un Consejo Fiscal independiente y con autonomía de gestión; sin embargo, desde el punto de vista de las autoridades su implementación no es necesaria en nuestro país.

Sin embargo, la discusión se ha venido dando de desde otras trincheras, como por ejemplo el Colectivo por un Presupuesto Sostenible (Colectivo PE\$O) que presentó en septiembre de 2016 al Poder Legislativo, una iniciativa de ley para contribuir a la resolución de dos problemas públicos urgentes: la necesidad de mejorar la capacidad técnica del Legislativo en materia hacendaria para contar con información técnicamente robusta y sin orientaciones partidistas, para la toma de decisiones; así como regular y transparentar el proceso de participación pública durante el ciclo presupuestario ante ese Poder .

El Colectivo Peso propone la creación de un Nuevo Órgano Técnico Superior para la Hacienda Pública del Poder Legislativo Federal, orientado hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas y que integre facultades e incluya al actual Centro Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados y a la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado.

La propuesta enfatiza la necesidad de regular el proceso de participación pública ante el Poder Legislativo en el ciclo presupuestario, transparentando los momentos en los que cualquier persona física o moral puede proveer una opinión fundamentada ante los legisladores para otorgar mayor evidencia y mejorar la calidad de las decisiones sobre los recursos públicos.

PROPUESTA DE COLECTIVO PESO

Propone la creación de un Órgano Técnico Superior para la Hacienda Pública del Poder Legislativo Federal (OTSHP).

- **Objetivo.** Fortalecer las capacidades técnicas de las Cámaras con base a las facultades de cada una, así como contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante la provisión de análisis y recomendaciones técnicamente robustas y sin orientaciones partidistas, sobre las variables claves de la hacienda pública, con un horizonte temporal de corto, mediano y largo plazos.
- **Atribuciones:** Propone asesoramiento a las Cámaras, capacitación a Diputados, Senadores y funcionarios; proyecciones macroeconómicas a mediano y largo plazo, anuales y multianuales; análisis de la información enviada por el Poder Ejecutivo Federal; monitoreo de las Reglas Fiscales y seguimiento de los ingresos y ejercicio del gasto federal, así como facultades para solicitar información.
- **Funcionalidad:** El Órgano Técnico se compondrá de cinco miembros, con una duración de cinco años con posibilidad de reelegirse y serán renovados de manera escalonada.

Solo pueden ser removidos por causas establecidas en la normatividad relativa a los actos particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Los requisitos para ser miembro del Consejo son similares a la propuesta de la Cámara de Diputados.

En esta iniciativa se establece un presupuesto asignado al Consejo. Los Integrantes cobrarán por honorarios y se establece un programa de profesionalización en el Órgano.

Se propone también un Director Técnico por un periodo de cinco años con posibilidad de reelegirse.

La organización y funcionamiento y atribuciones del órgano y se sujetarán a un reglamento interno.

Establece una serie de variables en los estudios de análisis e informes que se elaboren y que forman parte importante de las propuestas que se presenten.

Por otro lado, en marzo de 2017 los diputados federales de la LXIII Legislatura Minerva Hernández Ramos, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, Cecilia Guadalupe Soto González, Francisco Xavier Nava Palacios, Rafael Hernández Soriano, Vidal Llerenas Morales, Juan Romero Tenorio, Candelaria Ochoa Avalos y Karina Sánchez Ruiz, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional; de la

Revolución Democrática; Morena; Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, presentaron una iniciativa que contiene el proyecto de decreto para la conformación de un **Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal**.

La iniciativa tiene por objeto crear el **Órgano Técnico de las Finanzas Públicas** y propone transferir los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y de la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

El órgano tendrá como finalidad fortalecer las capacidades técnicas de ambas Cámaras y contribuir al equilibrio presupuestal mediante el análisis y evaluaciones técnicas en temas de la Hacienda Pública.

La iniciativa prevé que el Órgano operará con independencia técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, organización interna, funcionamiento y estudios.

Para su operación se señala que tendrá un Consejo Directivo integrado por cinco miembros elegidos por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del Senado y de la Cámara de Diputados, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la misma.

En la iniciativa se resalta que su titular, así como los miembros del Consejo, durarán en su encargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse hasta por un periodo adicional y se puntualiza sobre los requisitos que deberán cumplir los miembros del Consejo Directivo.

PROPUESTA DE DIPUTADOS DE LA LXIII LEGISLATURA

Propone la creación de un Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal (OTFP).

- **Objetivo:** 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.
- **Atribuciones:** Se otorgan facultades para realizar análisis y monitoreo sobre información fiscal, poniendo la obligación de reportes periódicos, así como realizar proyecciones presupuestales, asesorar a las Cámaras y capacitar a los funcionarios y asesores de las mismas.

Analizar y emitir informes de revisión y opinión de los documentos enviados al Congreso de la Unión por el Ejecutivo federal, el Banco de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Llevar a cabo el monitoreo de las reglas fiscales vigentes emitiendo reportes periódicos en la materia;

Preparar las bases para proyecciones presupuestales anuales y multianuales; esto incluye consideraciones de gastos e ingresos públicos, y por ende los déficits en que se incurriría, así como el estado de la deuda pública.

Asesorar a las Comisiones de las Cámaras en el desempeño de sus funciones;

Capacitar a los Diputados, Senadores, funcionarios o asesores de ambas Cámaras, y

- **Funcionalidad:** Se propone un Consejo Directivo con cinco miembros por cuatro años con posibilidad de reelección.

Para su nombramiento, se deben considerar una serie de requisitos y especialmente experiencia en elaboración de análisis, estudios o investigaciones en materias hacendaria y financiera.

Haber tenido un cargo de alto nivel en el sector público o privado,

Pertenecer a la academia o ser miembro de la sociedad civil con reconocido prestigio en la materia.

No haber ejercido cargos de elección popular o dentro de las estructuras de los partidos políticos en los últimos tres años y la obligación de no formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

- **El Consejo Directivo estará integrado por cinco miembros.** Para su integración, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, emitirán la convocatoria para su selección. Los miembros serán elegidos por el voto de la mayoría de los Senadores y Diputados, procurando que prevalezca la equidad de género. Los miembros del Consejo Directivo durarán en su encargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse hasta por un periodo adicional.

Para el desempeño de sus funciones el Órgano Técnico operará con independencia técnica y de gestión, organización interna, funcionamiento y estudios, en los términos de sus disposiciones normativas aplicables.

- El Órgano Técnico contará con un Director, que será elegido por ambas Cámaras. Durará en su encargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse hasta por un periodo adicional.

CONSIDERACIONES PARA LA CREACIÓN DE UN CONSEJO FISCAL INDEPENDIENTE

Una vez analizadas las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados, puede aseverarse que es viable la creación de un Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas en México; **por lo que deben ser considerados elementos de las dos iniciativas y tomar en cuenta la estructura de órganos legislativos ya existentes que cuentan con recursos humanos y financieros que le darían cabida, además de incorporar las mejores prácticas que se desarrollan en el ámbito internacional.**

Para llevar a cabo este proyecto, es necesario que en ambas iniciativas los objetivos del Consejo sean más precisos, a que sea un órgano técnico que provea de análisis, asesoramiento, evaluación y monitoreo tanto de la Política Fiscal como de la Política Presupuestal y en su caso, de los impactos económicos nacionales que puedan modificarlas, con la finalidad de emitir opiniones o recomendaciones sobre la política fiscal y presupuestaria.

Para este caso, el Consejo Fiscal podrá proporcionar, si así lo considera conveniente, supuestos macroeconómicos y presupuestarios, con previsiones a mediano y largo plazo, así como su seguimiento a través de indicadores de desempeño de las Políticas Fiscales y Presupuestales.

Como consecuencia de lo anterior, este Consejo Fiscal podría generar insumos para la revisión del presupuesto que sea enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y emitir recomendaciones técnicas sobre el análisis de las propuestas normativas que se realicen a la Ley de Ingresos de la Federación.

Igualmente, el Consejo realizará el análisis técnico de la información que genere el Ejecutivo Federal, el Banco de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y la Procuraduría de Protección al Contribuyente, así como todos aquellos consejos o instituciones que produzcan información sobre aspectos económicos, fiscales o presupuestarios en el país.

Atribuciones

En cuanto a las atribuciones del Consejo, y considerando el catálogo más amplio que se establece en la iniciativa del Colectivo Peso, se considera que podrían incluirse los análisis de resultados presupuestarios; efectos e impactos de las políticas actuales y, en su caso, futuras evaluaciones y recomendaciones normativas sobre políticas fiscales y presupuestarias mediante propuestas de mejoras al gasto público, impacto recaudatorio y análisis o evaluación presupuestal; valoraciones sobre el cumplimiento de los objetivos de política fiscal y económica del Gobierno y, en su caso, proveer de alertas sobre desviaciones en el cumplimiento de planes;

elaboración de estudios de impactos económico presupuestal y de política fiscal presente, así como de los de mediano y largo plazo; estimaciones del impacto fiscal de las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo Federal que se pretendan adoptar y que puedan influir en la economía del país; así como de las distintas iniciativas que sean dictaminadas por la Cámaras de Diputados.

En cuanto a su funcionalidad y composición, el Consejo Fiscal estará adscrito al Congreso de la Unión, como lo están actualmente tanto el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas como el Instituto Belisario Domínguez y que se propone su fusión o el aprovechamiento de la estructura del Centro, sin embargo es importante establecer que será un órgano con autonomía técnica, funcional y presupuestal, ya que es la base estratégica para operar de forma independiente; así como es fundamental que el Consejo estudie los beneficios o aspectos negativos que las reformas fiscales puedan generar en la economía y en la parte de desarrollo empresarial. Sobre este mismo aspecto, es necesario que el Consejo evalúe las acciones que puedan mejorar la política fiscal de forma independiente, que armonice todas las distintas leyes que actualmente se tienen como son la Ley de Disciplina Contable y de Responsabilidad Hacendaria y de la Auditoría Superior de la Federación, entre otras.

El Consejo debe tener análisis prospectivo sobre las propuestas de modificaciones fiscales y su impacto en los distintos sectores, ya que no existen criterios independientes que se puedan evidenciar sobre las decisiones que toma la SHCP.

Efectos y valor de opiniones y recomendaciones

Es indispensable señalar que los efectos de las recomendaciones que se darán por el Consejo Fiscal no serán vinculatorias. La misma conformación de los órganos les otorgaría amplia legitimidad, ya que en él participan por invitación expertos de instituciones que tienen que ver directamente en la construcción de información y cuyos marcos legales son construidos dotando de facultades a cada uno de sus órganos.

Por ello, es importante que en las opiniones que genere el Consejo hacia las Comisiones competentes de cada una de las Cámaras, éstas justifiquen a través de estudios técnicos, las razones por las que no se considerarán las recomendaciones.

El Consejo Fiscal señalará en su marco de actuación, que sus recomendaciones y actuaciones serán transparentes y públicas, siempre apegadas al diálogo y como resultado de interactuar con otras autoridades y poderes para el acceso a la información.

Composición

En cuanto a su composición, el Consejo Fiscal estará adscrito al Congreso de la Unión y éste habrá de designar a un Presidente, además de determinar la forma de designación y funciones específicas del Director Ejecutivo.

Al Consejo Consultivo podrán asistir como invitados especiales y para tratar asuntos de su competencia, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), principales instituciones responsables de recopilación y divulgación de información en nuestro país.

El Consejo Consultivo, como órgano colegiado, tendrá como funciones emitir las opiniones técnicas relacionadas con el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto y cálculo de gastos, como para la evaluación o seguimiento de la evolución presupuestaria y / o de las reglas fiscales, así como para el análisis a largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas.

El Consejo Fiscal estará compuesto por cinco consejeros expertos con experiencia en las materias hacendaria y financiera, quienes serán elegidos por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados por un periodo de cuatro años de manera escalonada, lo que permitirá una reorganización gradual. Igualmente se podrá renovar su designación considerando su desempeño.

Para su selección, los consejeros expertos serán evaluados por su currículum a través de un sistema de puntaje realizado por la Auditoría Superior de la Federación y, posteriormente, propuestos en sistema de ternas para su elección por las comisiones correspondientes.

Por cada consejero experto seleccionado se nombrará un suplente que entrará en funciones en caso de que el titular sea sustituido o renuncie.

El Presidente del Consejo Consultivo será quien represente al órgano y pueda dar cuenta de todas las tareas realizadas por el Consejo y sus decisiones.

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 a las decisiones del Consejo e instrucciones del Presidente. Para el desarrollo de sus tareas dentro del Consejo Fiscal, se apoyará de un equipo profesional.

El Consejo Fiscal de la Finanzas Públicas debe tener estas características:

1.- Independencia

- Deben ser capaces de suministrar análisis objetivos desvinculados de toda

influencia política, sobre todo si sus funciones están directamente ligadas al proceso presupuestario o que se tienen facultades para formular recomendaciones. El Consejo debe adoptar los principios de transparencia, rendición de cuentas y amplia publicidad.

- El Consejo debe adoptar la configuración de sus decisiones tipo órgano colegiado, ya que implica la emisión de recomendaciones.
- La independencia del Consejo Fiscal en México, necesita que los nombramientos sean realizados por el Congreso tomando en cuenta su experiencia.

2.- Mandato

- El Consejo Fiscal tiene la facultad para atender los efectos desestabilizadores de una crisis, sin que sea requerida su opinión, como la no aplicación de la regla fiscal.
- Le da seguimiento a todo el proceso presupuestario:
Planificación de la política fiscal
 - Plan de estabilidad.
 - Previsiones Macroeconómicas.
- Seguimiento Presupuestario
 - Proyecciones de presupuesto.
 - Identificación de riesgos.
- Aplicación de la Ley.
 - Activación de los mecanismos preventivos, correctivos y coercitivos.
 - Evaluación de los Planes económicos y financieros.
- **Análisis de sostenibilidad a largo plazo.**
- **No exhaustivo: posibilidad de opiniones a iniciativa propia**

3.- Autonomía funcional

- La Dirección Ejecutiva debe tener plena capacidad de gestión: apertura a recursos financieros, recursos humanos y acceso a la información.
- Se debe invertir ambiciosamente en términos de recursos para el mandato.
- Contar con instrumentos adecuados al mandato, como una amplia política de difusión de informes y metodología; el permitir la replicabilidad de los resultados, entre otras.

Análisis: Efectos Positivos

La experiencia internacional ha demostrado que la creación de un órgano fiscal ha beneficiado en temas de transparencia, credibilidad y un mejor manejo de las finanzas públicas, sin sesgos políticos.

En un análisis Costo-Beneficio de la medida, la creación del Consejo Fiscal representa aumentar la confianza de la política fiscal ante los inversionistas que han observado un manejo no adecuado de la deuda y del gasto público.

Es posible que la creación de este órgano de carácter independiente unos años atrás hubiera ayudado a vigilar la regla fiscal aplicada en el año 2000 y que fue aplicada hasta 2013, lo que hubiera ocasionado una verdadera disciplina fiscal, por lo que los niveles de endeudamiento serían mucho más bajos.

Como ya se había mencionado líneas arriba, un ejercicio hacia atrás de la nueva regla fiscal que se aplicó a partir de 2013, hubiera ocasionado que el monto de la deuda representara 32 por ciento del PIB, esto es, 34 por ciento menor que el nivel de deuda que se tiene actualmente.³¹

En otro de los rubros, por ejemplo, en la administración actual el gasto federal creció 5.9 por ciento, tan solo de enero a noviembre de 2016. Entre los gastos innecesarios por el gobierno, está el gasto presupuestado por concepto de comunicación social, el cual en 2015 se triplicó, al pasar de 2.7 a 7.6 miles de millones de pesos.

A partir de los anterior, la creación de un Consejo Fiscal Independiente permitiría al país contar con equilibrios políticos en el que, para cumplir con la regla de balance en el Congreso, se tendría que llegar a consensos y el establecimiento de buenas prácticas fiscales, en donde el Poder legislativo ejercería ante el Poder Ejecutivo un verdadero contrapeso.

La aplicación incorrecta de la regla fiscal sin supervisión y sin evaluación por la falta de un órgano encargado, con facultades para corregir fallas en la aplicación, como pudo ser el Centro de Estudios de la Cámara de Diputados o el mismo Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, generó complacencia al pensar que se tenían presupuestos balanceados.³²

La creación de un órgano independiente que esté al cuidado de la regla fiscal, permitiría reforzar la capacidad de un gobierno para cumplir con las reglas fiscales y en contextos de desaceleración económica, podrían permitir un gasto deficitario para estimular la producción.

Con su creación, se contendrían excesos en el ejercicio presupuestal, la mala calidad del gasto público, la cuestionable toma de decisiones fiscales sesgada por asuntos políticos y electorales, y de una frecuente discrecionalidad en el uso de ciertas

³¹ Hernández, G. Jesús I. Las Reglas Fiscales y las Finanzas Públicas, Op. Cit. Pp.7-8.

³² Ibidem. p. 9

partidas. ¿Qué traería todo ello? Mayor credibilidad en el exterior y menores costos de la deuda nacional.³³

Por otro lado, además de la importancia de generar confianza para la inversión, el Consejo Fiscal Independiente tendría la capacidad de analizar y hacer recomendaciones sobre política fiscal, especialmente con relación a la asignación de los recursos públicos y su aplicación y ejercicio.

Es decir, la sola medida de creación del Consejo Fiscal permitiría pasar de un estadio en donde las políticas fiscales se debaten y aprueban en la Secretaría de Hacienda, aunque carezca de facultades para ello, a otro, en donde la evolución de la política fiscal permitiría centrarse en aspectos más relevantes para la estabilidad macroeconómica y la salud de las finanzas públicas, lo cual tendría un lugar importante en la construcción de escenarios y proyecciones.

Cabe destacar que uno de los mayores beneficios, además de la certeza de una correcta disciplina fiscal y del análisis y evaluación fiscal de proyectos de presupuesto y de propuestas legislativas antes de su aprobación, donde se debe vigilar el cumplimiento de las reglas fiscales, es que deben tener la facultad de realizar el cálculo de costos y previsiones del gasto, para poder determinar las consecuencias macroeconómicas y fiscales tanto del presupuesto como de cualquier iniciativa de ley, en el corto, mediano y largo plazo.³⁴

Asimismo, habría un organismo que analizaría las modificaciones en las proyecciones del PIB y la observación de diferentes programas o política pública con respecto a su factibilidad financiera e implementación.

Entonces, el Consejo Fiscal, además de evaluar y dar seguimiento de las políticas públicas, planes y desempeño fiscal del gobierno, tiene la posibilidad de brindar asesorías a las autoridades sobre diferentes opciones de conducción o financiamiento de política pública y de participar sobre la política fiscal que sea necesaria.

Si el Consejo Fiscal posee facultades para elaborar o revisar proyecciones macroeconómicas y presupuestarias, podrían entregar opiniones técnicas especializadas que disminuirían los riesgos de proyecciones en donde habría faltante de ingresos presupuestarios para financiar el gasto público.

Dentro de las atribuciones que estarían adoptando los consejos fiscales, está el de elaborar análisis de riesgos y de algunos temas que podrían poner el riesgo la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Con estas medidas, los consejos fiscales buscan evitar que los gobiernos acumulen deuda de forma excesiva que ponga en riesgo la salud de las finanzas públicas.³⁵

33 García, Samuel. ¿Por qué urge un Consejo Fiscal? El Universal, México 2017. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/samuel-garcia/cartera/2017/05/12/por-que-urge-un-consejo-fiscal>

34 Kopits, G. "Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament". International Monetary Fund, citado por Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. "Consejos Fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cuadernos de Investigación de Finanzas Públicas, Número 6, Agosto 2016. Pág. 17.

35 Ibidem, p.19

Impactos Jurídicos *(Normativos)*

Con la propuesta de la creación del **Consejo Fiscal**, se propone reformar:

☐ **La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

- Artículo 49
- Se adiciona un nuevo Título en donde se incorpora el “**Consejo Fiscal**”, en donde se establecen funciones y estructura.

☐ **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

- Artículos 18, 41, 42, 106 y 107.
 - Se modifica lo que tiene que ver con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado, para fusionar ambas instituciones y trasladar sus atribuciones al Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas.
 - O bien, únicamente considerar la estructura del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y se crearía el Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas. Todas sus atribuciones y estructura estarían dispuestas para el nuevo órgano.
 - Se redactarán una serie de Artículos Transitorios en donde se señale la derogación de las disposiciones reglamentarias correspondientes al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores.
 - Se informará que los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, pasarán a formar parte del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Se modifica el artículo 49, numeral 3, para señalar que:

La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios para el Desarrollo.

Para quedar como sigue:

La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios para el Desarrollo.

Se crea un Título Séptimo que dará vida al Consejo Fiscal

TÍTULO SÉPTIMO

Del Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas

CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 145.

1. El Congreso de la Unión contará con un Consejo Fiscal que tiene como objetivos fortalecer las responsabilidades y capacidades técnicas de las Cámaras del Congreso, así como contribuir al equilibrio presupuestal mediante el análisis y recomendaciones técnicas sobre los temas de la Hacienda Pública; asesorar, evaluar y monitorear, tanto de la Política Fiscal como de la presupuestal, y en su caso, de los impactos económicos nacionales que puedan afectarlas, con la finalidad de hacer recomendaciones a la política fiscal y presupuestaria.
2. Contará con autonomía financiera y le será asignado un presupuesto anual que le permita realizar sus funciones con cabalidad.
3. En el desempeño de sus funciones, se regirá bajo los principios de independencia, profesionalismo, objetividad, certeza, imparcialidad, especialización técnica y funcional, transparencia, y rendición de cuentas.
4. Tendrá autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y con plena capacidad pública, de organización interna, funcionamiento y estudios, para que ejerza sus funciones con total autonomía respecto de los poderes de la Unión.

Para la realización de los estudios, análisis o informes, el Consejo Fiscal deberá allegarse de la información que incida en la política fiscal del país emitida o elaborada por las instituciones del ejecutivo federal u órganos autónomos, ya sea que ésta sea pública o que deba solicitarla a dichas instituciones. Entre éstas estará el Banco de México; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

5. El presupuesto del Consejo Fiscal se integra por las aportaciones que anualmente realice el Congreso, a través de cada Cámara, de acuerdo con el presupuesto que les haya sido asignado al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

6. **Presentará un Plan de Trabajo anual y la metodología para desarrollar la sostenibilidad fiscal** ante las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.
7. **Informará anualmente sobre sus actividades** a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados
8. Comparecerán ante Comisiones o ante las Cámaras cuando así sea requerido.

ARTÍCULO 146.

1. Son facultades del Consejo Fiscal³⁶:
 - a) Analizar y emitir informes de revisión y opinión de los documentos enviados al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, el Banco de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
 - b) Evaluar de manera sistémica la sostenibilidad fiscal: ingreso, gasto y deuda.
 - c) Llevar a cabo el monitoreo de la regla fiscal vigente emitiendo reportes con análisis y evaluaciones sobre el comportamiento y su manejo por parte de la SHCP.
 - d) Analizar, monitorear y evaluar los objetivos y políticas de las finanzas públicas, y en su caso, emitir un esquema de Alertas por el incumplimiento.
 - e) Evaluar el impacto fiscal y presupuestal de las iniciativas de ley o decreto que se presente y emitir opinión a la consideración del Congreso de la Unión.
 - f) Preparar las bases para proyecciones presupuestales anuales y multianuales con previsiones a mediano y largo plazo;
 - g) Proporcionar supuestos macroeconómicos y presupuestarios, con previsiones a mediano y largo plazo, así como su seguimiento a través de indicadores de desempeño de las Políticas Fiscales y Presupuestales.
 - h) Generar insumos para la revisión del presupuesto que sea enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y emitir recomendaciones técnicas sobre el análisis de las propuestas normativas que se realicen a la Ley de Ingresos de la Federación.
 - i) Realizar el análisis técnico de la información que genere el Ejecutivo Federal, el Banco de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, así como todos

³⁶ El objetivo de crear políticas transexenales en materia fiscal no solamente incide en éstas sino también en el ámbito comercial, aduanero, administrativo, e incluso en los diversos acuerdos comerciales que México tiene celebrado con diversos países, por lo que las atribuciones que se pretenden otorgar al Consejo Fiscal no son totales y ameritan un estudio acucioso de las mismas.

aquellos consejos o instituciones que produzcan información sobre aspectos económicos, fiscales o presupuestarios en el país.

- j) Evaluaciones y recomendaciones normativas sobre políticas fiscales y presupuestarias, impacto recaudatorio y análisis o evaluación presupuestal;
- k) El Consejo debe tener análisis prospectivo sobre las propuestas de modificaciones fiscales y su impacto en los distintos sectores.
- l) Evaluar el cumplimiento de los objetivos de política fiscal y económica del Gobierno y en su caso, proveer las alertas sobre desviaciones en el cumplimiento de los planes.
- m) Informar anualmente sobre la salud de las finanzas públicas, principales riesgos y potencialidades de mejora.
- n) Asesorar a las Comisiones de las Cámaras en el desempeño de sus funciones;
- o) Capacitar a los Diputados, Senadores, funcionarios o asesores de ambas Cámaras cuando estos lo requieran.
- p) Evaluar, supervisar y aprobar el anteproyecto de presupuesto anual y el programa de trabajo correspondiente, a más tardar al 30 de junio de cada año.
- q) Celebrar convenios de colaboración con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales.

ARTÍCULO 147.

DE SUS ATRIBUTOS

El Consejo Fiscal de la Finanzas Públicas debe tener, por lo menos tres elementos:

1.- Independencia:

- Capacidad de suministrar análisis objetivos desvinculados de toda influencia política.
- El Consejo obedece a los principios de transparencia, rendición de cuentas y amplia publicidad, para lo cual contará con un sitio WEB oficial en el que hará públicos todas sus recomendaciones e informes.
- Sus decisiones y recomendaciones se adoptan como órgano colegiado.
- Elección de expertos por el Congreso de la Unión tomando en cuenta su capacidad y experiencia.

2.- Mandato:

- El Consejo Fiscal tiene la facultad para atender los efectos desestabilizadores de una crisis, sin que sea requerida su opinión, como la no aplicación de la regla fiscal.
 - Planificación de la política fiscal
 - Plan de estabilidad.
 - Previsiones Macroeconómicas.

- Seguimiento Presupuestario
 - Proyecciones de presupuesto.
 - Identificación de riesgos.
- Aplicación de la Ley.
 - Activación de los mecanismos preventivos, correctivos y coercitivos.
 - Evaluación de los planes económicos y financieros.
- Análisis de sostenibilidad a largo plazo.
- No exhaustivo: posibilidad de opiniones a iniciativa propia.

3.- Autonomía funcional

- La Dirección Ejecutiva debe tener plena capacidad de gestión: apertura a recursos financieros, recursos humanos y acceso a la información.
- Se debe invertir ambiciosamente en términos de recursos para el mandato.
- Contar con instrumentos adecuados al mandato, como una amplia política de difusión de informes y metodología; el permitir la replicabilidad de los resultados, entre otras.

ARTÍCULO 148.

DE LA CLÁUSULA DE ESCAPE Y DEL CARÁCTER DE LAS INICIATIVAS

Cláusulas de Escape

1. Se anuncia ante la existencia de circunstancias extremas donde eventos coyunturales pongan en riesgo la viabilidad de los objetivos de política económica, como puede ser el caso de una crisis exógena o eventos en donde no se tenga control sobre ellos.
2. La cláusula de escape puede ser anunciada por el Consejo Fiscal a iniciativa propia o, bien cuando la anuncie el Poder Ejecutivo.
3. La Cláusula de Escape se activa frente a shocks de gran magnitud o eventos coyunturales que provienen de forma exógena o fuera de la economía de manera inesperada, los cuales pueden ser una crisis, una huelga, un fenómeno climático, movimientos político-social de gran trascendencia, entre otros. Movimientos que generan distorsiones a nivel estructural de la economía.
4. Después de aplicada la Cláusulas de Escape, se requiere un programa de ajuste de mediano plazo para volver a la meta fiscal en donde participen el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y el **Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas**.

Efectos y Valor de Opiniones y Recomendaciones

1. Para el caso de que alguna medida sea de alto impacto negativo para la Hacienda Pública, el Consejo Fiscal podrá emitir opinión y ésta tendrá que ser

revisada en el mismo periodo de sesiones en que se presente. Las opiniones y recomendaciones del Consejo Fiscal no son vinculatorias.

2. Las recomendaciones que se darán por el Consejo Fiscal serán de carácter obligatorio para su revisión y análisis. La instancia podrá emitir las razones por las que no se considerarán las recomendaciones de este Consejo.
3. El Consejo Fiscal señalará en su marco de actuación, que sus recomendaciones y actuaciones serán transparentes y públicas, siempre apegadas al diálogo y como resultado de interactuar con otras autoridades y poderes para el acceso a la información.

ARTÍCULO 149.

DE SU INTEGRACIÓN

1. El Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas es el órgano que se encarga de tareas técnicas relacionadas con el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto y cálculo de costes, como para la evaluación o seguimiento de la evolución presupuestaria y/o de las reglas fiscales, así como para el análisis a corto y largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. El Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas estará compuesto por cinco consejeros expertos con experiencia en las materias hacendaria y financiera, quienes serán elegidos por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados por un periodo de cuatro años de manera escalonada, lo que permitirá una reorganización gradual. Podrán ser renovada la designación por un periodo similar considerado el desempeño del Consejero.
3. Para su selección, los consejeros expertos serán evaluados por su currículum a través de un sistema de puntaje realizado por la Auditoría Superior de la Federación y, posteriormente, propuestos en sistema de ternas para su elección por las comisiones correspondientes.
4. Por cada consejero experto seleccionado se nombrará un suplente que entrará en funciones en caso de que el titular sea sustituido o renuncie.
5. El Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas estará dirigido por un Presidente, quien será designado de entre los cinco consejeros expertos, a quien le corresponderá su representación.
6. El Consejero Presidente será asistido por un Director Ejecutivo quien se encargará de la coordinación operativa del órgano. **La estructura administrativa general será la que se establezca en el Reglamento Interno del Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas.**
7. El Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas contará con un Consejo Consultivo, integrado por los cinco expertos destacados y funcionará como órgano colegiado, quien establecerá las políticas, lineamientos, y la visión estratégica del Consejo Fiscal.
8. Al Consejo Consultivo podrán asistir como invitados especiales y para tratar asuntos de su competencia, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP); del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), principales instituciones responsables de recopilación y divulgación de información en nuestro país.

9. La participación de los representantes de las instituciones gubernamentales en el Consejo Consultivo es de alta relevancia, ya que las determinaciones y/o análisis que emita el Consejo Fiscal contarán con su aval, lo que redundará en mayor legitimidad.

Los Consejeros del Consejo Consultivo deberán cumplir los siguientes requisitos:

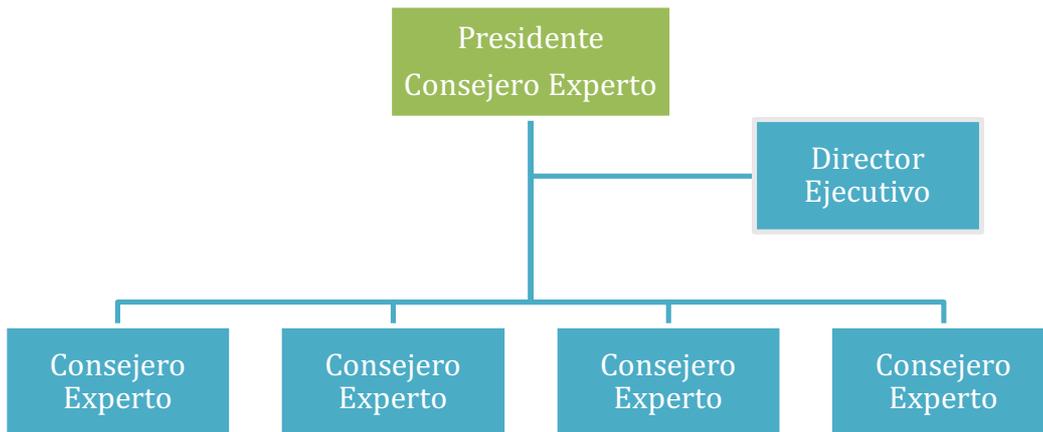
- a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- b) Ser profesional distinguido y demostrar amplia experiencia en elaboración de análisis, estudios o investigaciones en las materias hacendaria o financiera;
- c) Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado, o ser un académico o miembro de la sociedad civil de reconocido prestigio en las materias hacendaria o financiera;
- d) No haber ejercido cargos de elección popular o en partidos políticos en los últimos tres años; y,
- e) Durante el ejercicio de su encargo no podrán formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Artículo 150.

1. La selección del Director Ejecutivo será por oposición. Será quien llevará la coordinación operativa y administrativa del Consejo Fiscal de acuerdo a las decisiones e instrucciones del Presidente. Para el desarrollo de sus tareas se apoyará de un equipo profesional.
2. Ninguno de los miembros del Consejo Consultivo podrá ocupar el cargo de Director Ejecutivo.
3. El Director Ejecutivo del Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas durará en su encargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse hasta por un periodo adicional.

CONSEJO FISCAL INDEPENDIENTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

ORGANIGRAMA



Artículo Segundo.- Se REFORMAN el párrafo tercero del artículo 18; la fracción III, del inciso d) del artículo 41; el último párrafo del artículo 42; el párrafo tercero del artículo 106; el párrafo cuarto del artículo 107 de Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 18.-...

...

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del **Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas**, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

...

Artículo 41.-...

I a II. ...

III. a) a c)...

d) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo, así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el **Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas**.

...

Artículo 42.-...

I a IX.

...

En este proceso, el Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas apoyará técnicamente las funciones de esta, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 106.-

...

...

Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con el ejercicio de los recursos públicos que les fueron asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, así como el **Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas**.

...

Artículo 107.-

...

[

...

]

La Secretaría presentará al Congreso de la Unión los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, incluyendo los rubros de información a que se refiere la fracción anterior, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así como la que le solicite el **Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas** del Poder Legislativo Federal. La Secretaría proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 20 días naturales, a partir de la solicitud.

...

TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero.- El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales, el reglamento del **Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas**.

Cuarto.- **Se derogan las disposiciones reglamentarias correspondientes al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores.**

Quinto.- **Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley, para que en cada entidad sea creado un Consejo Fiscal Estatal Independiente . Transcurrido dicho plazo, el Consejo Fiscal será competente para emitir recomendaciones y acciones para lograr su creación.**

Los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, pasarán a formar parte del **Consejo Fiscal de las Finanzas Públicas** del Poder Legislativo Federal una vez que quede integrado en términos del presente Decreto.

Consideraciones finales

Los aspectos evaluados en el Documento Estudio Técnico para la Creación de un Consejo Fiscal en México aportan elementos novedosos e importantes para su creación. La experiencia internacional nos dice que los consejos fiscales deben tener ciertas características para desarrollar con efectividad sus actividades: marcos institucionales fuertes, con objetivos claros y precisos, además de funciones indispensables. Entre ellas se destaca la fortaleza que debe tener su constitución y, como premisas de ella, autonomía y presupuesto suficiente que garantizarían un funcionamiento sostenible.

Se destaca la creciente importancia que se le ha asignado a este tipo de instituciones en los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, subrayando su importancia en que propician una política fiscal disciplinada, que genera transparencia sobre el manejo de los recursos públicos y, por ende, mayor confianza a los inversionistas.

Se ha puesto especial interés en la importancia de su estructura, funciones, carácter de sus opiniones y el papel que desempeña en un ámbito de incertidumbre macroeconómica y sus posibilidades de contener deuda y gasto público, además de la planificación de políticas públicas y, en especial, la posibilidad de crear escenarios viables y transversales para el diseño de políticas sociales.

El análisis subraya que estamos proponiendo el fortalecimiento de las instituciones fiscales en México, que consolide un modelo fiscal y las buenas prácticas desarrolladas durante más de una década y eso no es poco. México cuenta con los elementos para crear un Consejo Fiscal que fortalecería su sistema fiscal y crearía una instancia, no sólo de vigilancia, sino que sería un órgano consultivo que emitiría opiniones técnicas e independientes con relación a la toma de decisiones de las políticas fiscales, de la evaluación y seguimiento del presupuesto y de la regla fiscal, así como para el análisis a largo plazo de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Consideramos que la construcción de un órgano de estos alcances, ya sea como fusión del Centro de Estudios y el Belisario Domínguez o como resultado de la reingeniería del Centro, permitiría al país prever escenarios de crisis y ofrecer proyecciones ideales con base en estudios técnicos confiables y sin sesgos partidistas.

La estabilidad de las finanzas públicas, a través del tiempo, evitaría desbalances entre el gasto público y los ingresos requeridos para financiarlo; detendría los altos niveles de deuda que ponen en riesgo el crecimiento del PIB, además de reducir el desempleo y controlar la inflación.

Por último, México estaría consolidando, como muchos países en el mundo, en el tratamiento de su política fiscal, con todos los elementos descritos.

Bibliografía

- Andrade, Juan Manuel, et al, ¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones?, Pluralidad y Consenso, Revista del Instituto Belisario Domínguez, Año 5, No. 23, Enero-Marzo 2015. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista23/c.pdf>
- Campos, M. y Ongay, E. *Sí al Consejo Fiscal*. 2016, Octubre 15. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/10/15/al-consejo-fiscal/>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/institucion/organizacion.pdf>
- Colectivo por un Presupuesto Sostenible (2015). “Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso en materia financiera- presupuestal”. Disponible en: http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/09/2015-Fortalecimiento_Capacidades_Técnicas_LegislativoDocumento.pdf
- Debrun X. y Kinda T. (2014). “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Council son the rise- A New Dataset”, IMF Working Paper, WP/14/58, pp. 1-34. Citado por: Andrade, Manuel Op. Cit. P. 47.
- García, Samuel. ¿Por qué urge un Consejo Fiscal? El Universal, México 2017. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/samuel-garcia/cartera/2017/05/12/por-que-urge-un-consejo-fiscal>
- González, Alejandro. *Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas*. Red por la Rendición de Cuentas. México. 2013; y Ugalde, Luis Carlos. *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. SITESA. 2014.
- Hernández, G. Jesús I. *Las Reglas Fiscales y las Finanzas Públicas: el caso Mexicano 2000-2030*. Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2016. Recuperado de: http://www.cefp.gob.mx/formulario/Trabajo_MH-2.pdf
- International Monetary Fund, Country Report No. 15/313. En virtud del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, el FMI sostiene discusiones bilaterales con los países miembros, generalmente cada año. En el contexto de la consulta del Artículo IV de 2015 con México. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16359.pdf>
- Kopits, G. “Fiscal rules: useful policyframework or unnecessary ornament”. International Monetary Fund, citado por Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. “Consejos Fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cuadernos de Investigación de Finanzas Públicas, Número 6, Agosto 2016.
- Martínez, J.A. *Un Consejo Fiscal Independiente para España*. Crónica

Tributaria, Núm. 148/2013. Madrid, España.

- Morales, Y. y González, M. "FMI insiste: a México le serviría un Consejo Fiscal". *El Economista*. 2017. México, Mayo 11). Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/04/19/fmi-insiste-mexico-le-serviria-consejo-fiscal>.
- O'farrill, E. ¿Qué tan necesario es un consejo fiscal? *El Financiero*, 2016, Noviembre 24. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/que-tan-necesario-es-un-consejo-fiscal.html>

Leyes consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada el 24-02-2017. Diario Oficial de la Federación. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015. Recuperada de https://www.colmex.mx/assets/pdfs/11-LFPRH_58.pdf?1493134111
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo 2013. Recupera de: <https://cronica.diputados.gob.mx/MarcoJuridico/LeyOrganica.pdf>
- Reglamento del Senado de la República. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2010. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_140317.pdf