#CONSEJO**FISCAL**QUECUENTE

Propuesta para la creación de un consejo fiscal en el poder legislativo

México Evalúa – Centro de Análisis de Políticas Públicas
fundar – Centro de Análisis e Investigación
IMCO – Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
gesoc a.c. – Gestión Social y Cooperación
CIEP
ITDP México
Ethos – Laboratorio de Políticas Públicas
Acción Ciudadana Frente a la Pobreza

"La principal herramienta de control del gobierno son las personas; pero la experiencia le ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares"

(JAMES MADISON, 1788)

Contenido

2 Los desafíos de las finanzas públicas en México

13 Evidencia internacional

16 Definición de un Consejo Fiscal

20 ¿México ya cuenta con un Consejo Fiscal?

23 Limitantes actuales del CEFP

28 Propuesta General

33 Bibliografía

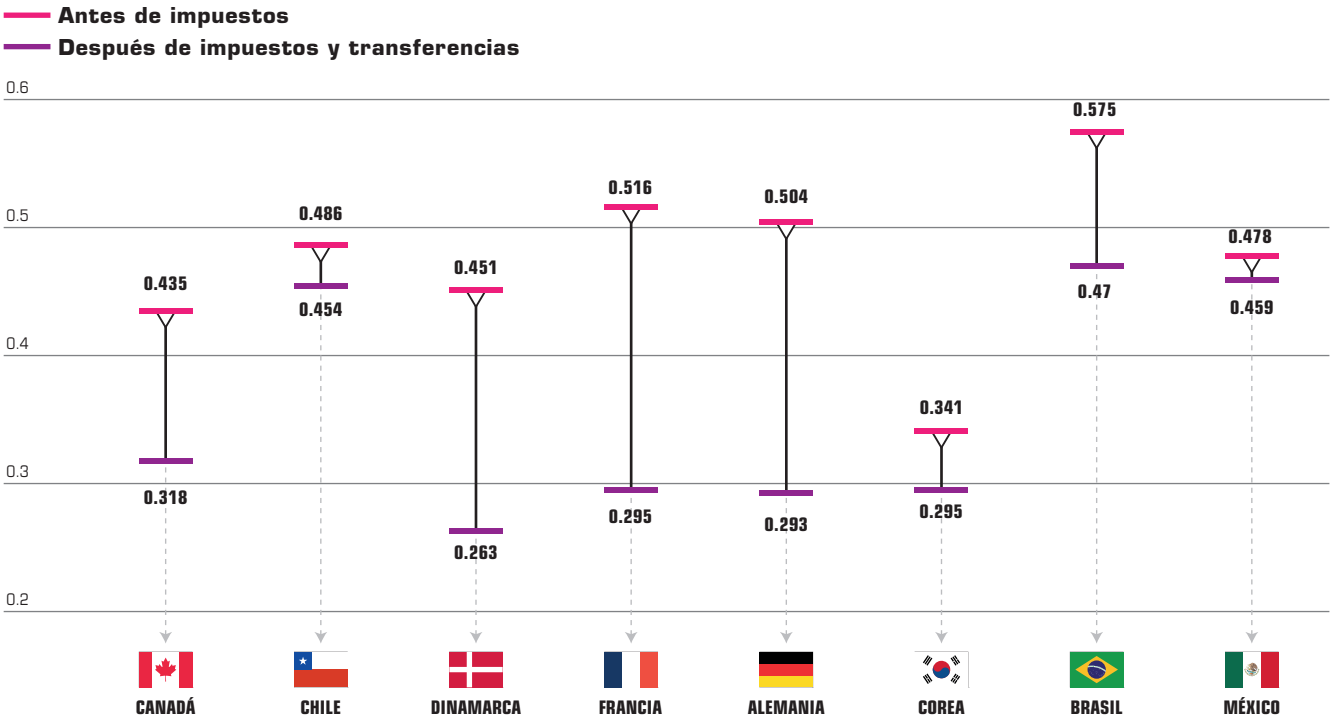
34 Anexos

CAPÍTULO 1

Los desafíos de las finanzas públicas en México

México enfrenta retos significativos en materia de finanzas públicas que, año con año, pasan desapercibidos, no son abordados en la escasa discusión fiscal y, por ende, no son atendidos. Uno de los retos que más preocupa es la **mala composición del gasto público**, la cual ha ido en deterioro en los últimos años, y es una limitante fundamental del bajo impacto del gasto público para promover un mayor crecimiento económico y para atenuar la desigualdad tan pronunciada que se observa en México.

COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2015



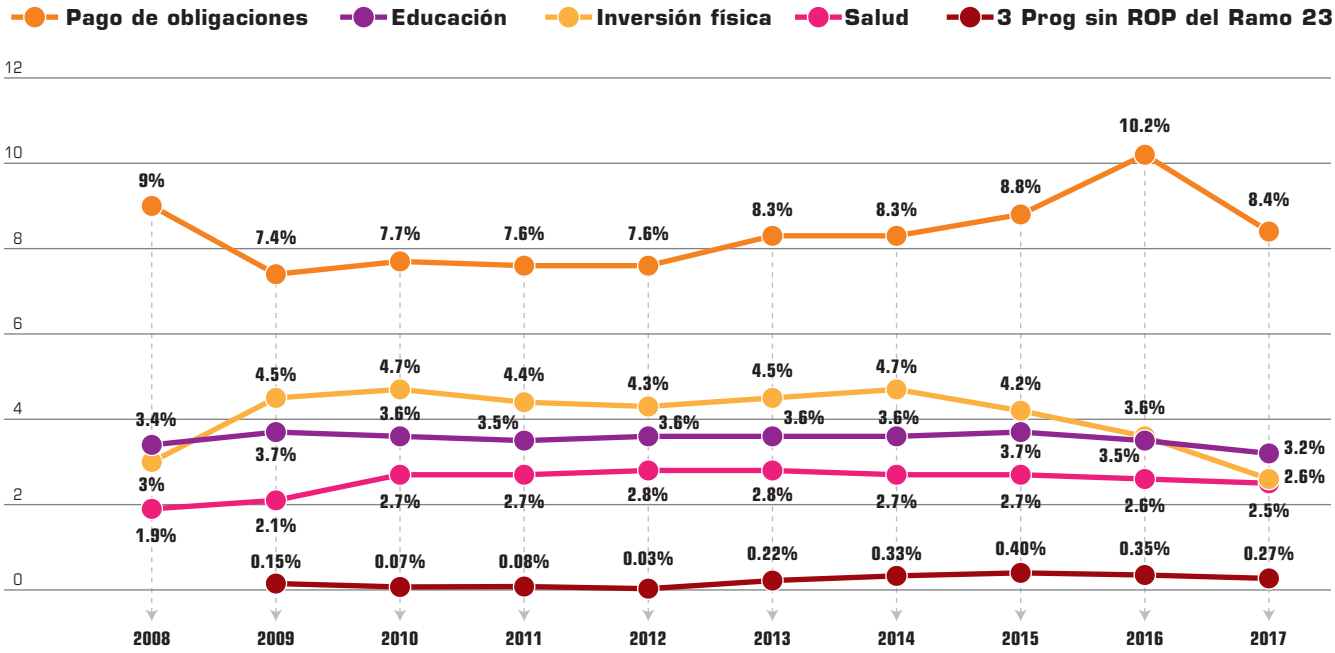
Fuente: Elaborado con información de la OECD, Income and Poverty Database. Se consideraron datos de 2015 o los últimos reportados.

Si bien México todavía no logra tener una bolsa de recursos suficiente o de tamaño similar a la de países desarrollados para financiar adecuadamente los servicios públicos básicos como el de salud, la realidad es que los ingresos sí han crecido de manera importante en los últimos años. Pero también es cierto que éstos no se asignan a los cajones de gasto prioritarios.

El aumento que exhibieron los ingresos del Gobierno federal durante los primeros cinco años de la presente administración, en relación a la administración que finalizó en 2012, fue de nueve puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB). De éste, 2.1 puntos del PIB se obtuvo por ingresos adicionales, impulsado por los nuevos impuestos a las gasolinas y diésel y por la Reforma Hacendaria. En realidad, a pesar de que estas iniciativas impositivas arrojaron una cantidad mayor de recursos para el erario, tuvieron que compensar la caída en los ingresos petroleros, lo cual redujo el incremento neto observado.

Otros 6.9 puntos de los ingresos adicionales se obtuvieron por endeudamiento, el cual tampoco fue aprovechado. **Más ingresos y más deuda no se tradujeron en un incremento deseable en gastos prioritarios para formar capital humano y físico.** Incluso, los gastos totales respecto al PIB de salud, educación e infraestructura cayeron. El gasto público en salud es a todas luces insuficiente: en 2017 se gastó 2.6% del PIB, mientras que el promedio de países de la OCDE invierte de 6 a 7% del PIB. En América Latina, Chile gasta 4% del PIB. Sin embargo, en México los recursos adicionales no se destinaron a esta prioridad.

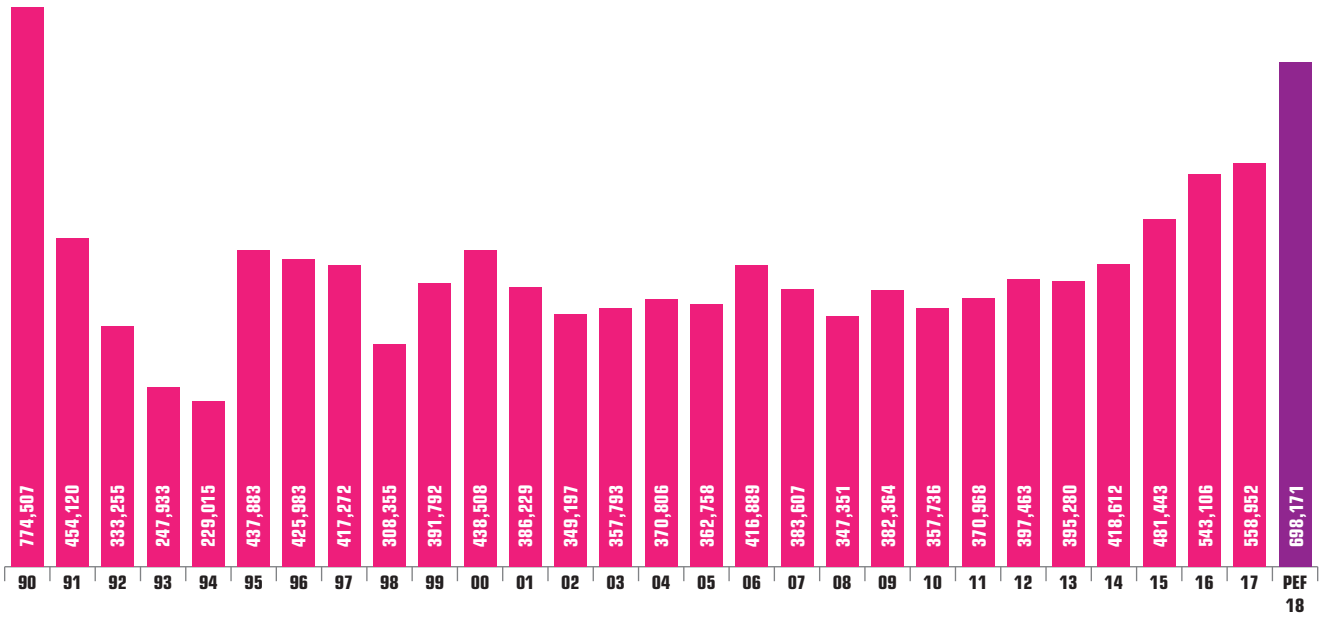
GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB (COMO % DEL PIB)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas de la SHCP, Inegi y Cuenta Pública de la SHCP.

El gobierno sí gastó más en el pago de diversas obligaciones que se han incrementado de manera acelerada también en los últimos años. Un ejemplo de esto es el costo financiero del Sector Público Presupuestario, el cual para 2018 será de 698 mil millones de pesos -o casi 3% del PIB-. Este costo financiero creció 17% real respecto a lo aprobado en 2017 y casi 90% con respecto al cierre del sexenio anterior.

COSTO FINANCIERO SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
(EN MILLONES DE PESOS DE 2018)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública, Estadísticas Oportunas y Presupuesto de Egresos (2017 y 2018).
Cifras deflactadas con el INPC reportado por el Inegi.

Otra obligación que representa una presión importante es el gasto de pensiones. Para 2017, el pago de pensiones y jubilaciones del Gobierno federal se incrementó en 33% real comparado con 2012.

El pago de obligaciones del Gobierno federal (pensiones y jubilaciones, transferencias a Pemex y CFE y gasto no programable) representó la mayor carga en 2016, sumando 10.2% del PIB (considerando la información desde 2008). Para 2017 el pago de obligaciones representó 8.8% del PIB, mientras que en 2012 era 7.6%.

De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), se estima que en 2018 las pensiones representen 89% de la recaudación total del IVA, lo cual amenaza la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas.

El segundo reto que enfrentamos en esta materia es **la mala toma de decisiones referentes a gasto público**. Esto se explica en gran medida debido a la discrecionalidad excesiva y uso político del dinero público. El Congreso aprueba un presupuesto que durante el ejercicio se modifica sin mayor explicación o justificación, y por lo tanto, no se garantiza que las adecuaciones presupuestarias mejoren la composición y calidad del gasto.

El Ramo 23 es la evidencia más dramática. Tres programas sin reglas de operación en este Ramo, con un presupuesto aprobado de 22 mil millones de pesos en el periodo 2013-2017, gastaron 318 mil millones de pesos, -14 veces lo aprobado-. Este gasto es equivalente al **30% del aumento en los ingresos tributarios entre 2014-2017**, derivados de la Reforma Hacendaria y los impuestos a las gasolinas.

Los sobrejercicios en el Ramo 23 son recurrentes y se llevan a cabo en programas que no tienen objetivos claros ni beneficiarios definidos y que no están orientados a resultados. Por lo anterior, no es posible realizar una evaluación de su desempeño, pues los programas no tienen un diseño y diagnóstico que los justifique, estructure y les dé fundamento. Además, los convenios mediante los cuales se entregan los recursos a los gobiernos locales son precarios, con términos y condiciones vagos y generales, sin un marco específico de rendición de cuentas, y en muchas ocasiones sin ser públicos.

Adicionalmente, estas transferencias permiten el uso del dinero público con fines políticos. Los datos del análisis de los programas sin reglas de operación del Ramo 23 exhiben que los montos transferidos a los estados varían en función de la simpatía o antipatía política entre Gobierno federal y gobiernos estatales, especialmente -aunque no de manera exclusiva- cuando se acercan periodos electorales[1].

1 Arquitectura del Ramo 23 disponible en https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/

El aumento en el pago de obligaciones, así como el aumento en el gasto para financiar la entrega discrecional de subsidios del Poder Ejecutivo, que se entregan en gran parte para premiar y castigar políticamente a gobiernos locales, está desplazando el financiamiento público que requieren los servicios públicos y la inversión en infraestructura. Esto es un reflejo de la urgencia de mejorar la toma de decisión sobre la asignación del gasto público.

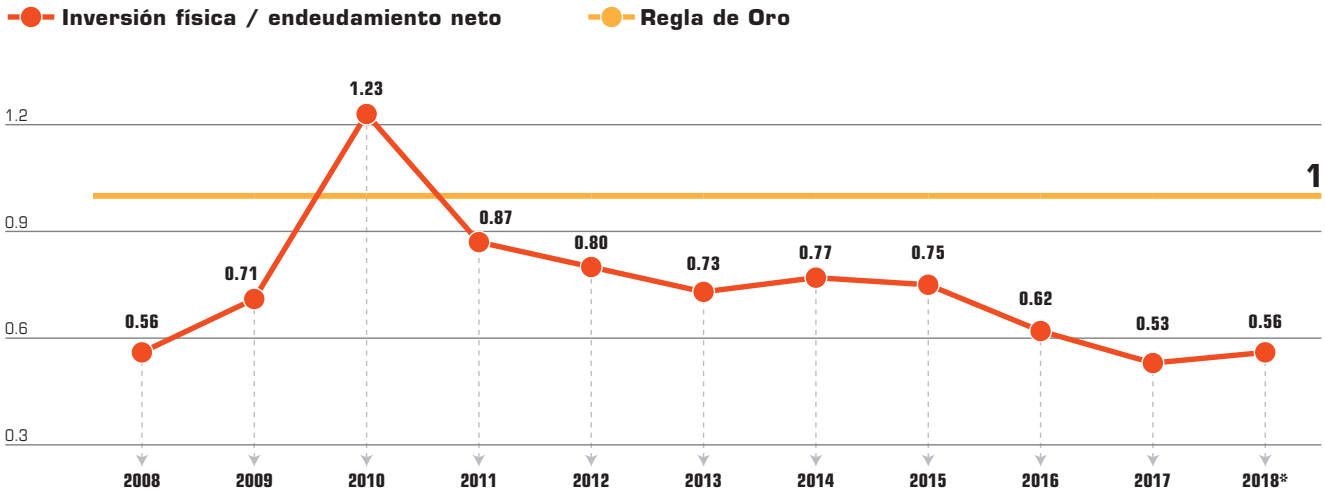
Otro ejemplo de la discrecionalidad de las decisiones respecto a las finanzas públicas es lo que sucede en el Congreso respecto a su debilitado rol en el ciclo presupuestario.

El Congreso aprueba el Paquete Económico sin revisarlo adecuadamente y sin vigilar su ejecución. La falta de capacidad técnica es un factor que contribuye en gran medida a que el Congreso no pueda desempeñar a cabalidad su función de vigilante y contrapeso en materia de presupuesto, tal como lo establece la Constitución.

El Congreso ha aprobado niveles de endeudamiento crecientes en un contexto de bajo crecimiento económico. Más allá de la cantidad de endeudamiento, lo más grave es que ha permitido que los recursos se utilicen de manera discrecional y no para los fines previstos en la Constitución. No todos los recursos se destinaron a financiar programas y proyectos de inversión pública.

En 2018, por cada peso de endeudamiento aprobado por el Congreso al Gobierno federal, sólo 56 centavos se destinarán a la inversión pública. Lamentablemente, esta situación ha empeorado y la relación entre endeudamiento e inversión se ha diluido. Cada vez menos pesos del endeudamiento se destinan a la inversión.

PROPORCIÓN QUE REPRESENTA LA INVERSIÓN FÍSICA DEL ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL

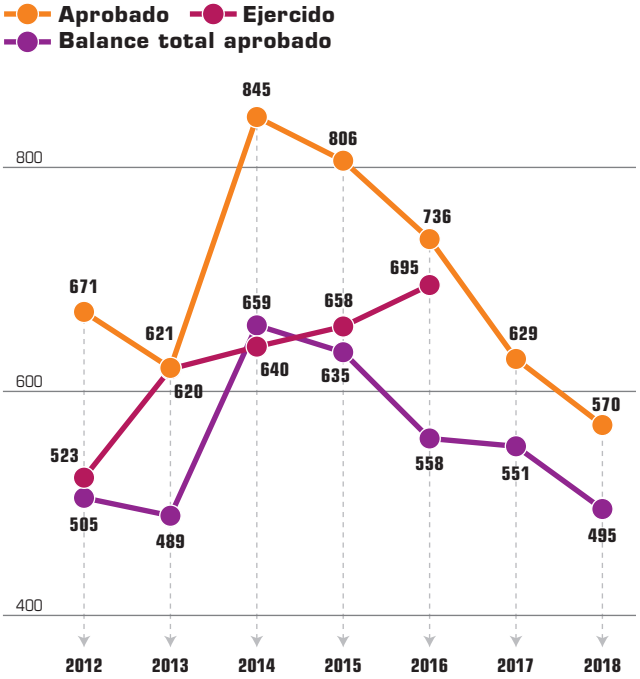


Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de los ingresos observados de Estadísticas Oportunas de la SHCP, ingresos aprobados (2017-2018) en el artículo 1 de la LIF de cada año, publicadas en el DOF. Los montos se encuentran en millones de pesos constantes de 2018.

De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución, el Congreso es quien puede aprobar el endeudamiento o empréstitos de la nación, siempre y cuando éstos se destinen a financiar "proyectos productivos" -aquéllos que generen un incremento en los ingresos públicos-. No obstante, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) no regula en las causales del endeudamiento el precepto constitucional. El artículo 17 de esta ley[2] no es consistente con lo establecido en la Constitución, pues permite el endeudamiento del erario de manera circunstancial y no exclusivamente para el financiamiento de los proyectos productivos. Incluso, esta ley debería precisar la tipología de proyectos productivos que pueden justificar el endeudamiento de la nación y cómo deberían presentarse en el Paquete Económico para su análisis y discusión en el Congreso.

El Poder Legislativo aprueba el endeudamiento sin analizar su destino ni las condiciones que lo motivaron, y por supuesto, sin contar con una lista de los proyectos productivos que se deberían financiar con ese endeudamiento. Es decir, al momento de la aprobación del Paquete Económico, el Congreso no revisa la pertinencia del techo de endeudamiento propuesto por el Poder Ejecutivo. Esto sucede de manera recurrente.

ENDEUDAMIENTO NETO DEL GOBIERNO FEDERAL (MILES DE MILLONES DE PESOS 2018)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública de SHCP, PEF 2017, PPEF 2018 e ILIF 2018.

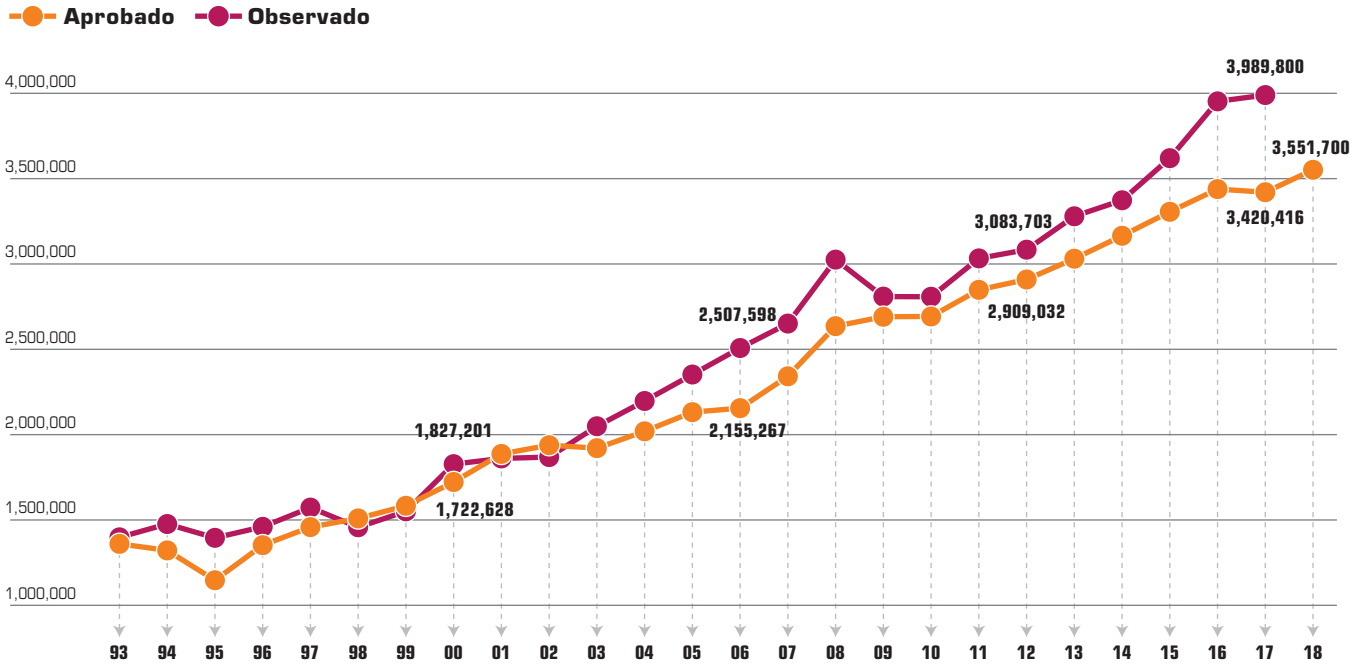
Incluso, el déficit público comprometido en el presupuesto propuesto suele ser menor al techo de endeudamiento también propuesto. En 2014, el déficit presentado ante la legislatura fue de 659 mil millones, pero el endeudamiento solicitado fue de 845 mil millones; así, una parte del endeudamiento no queda justificada cuando éste se aprueba. De esta manera, el gobierno tuvo un cheque en blanco que le permitió asignar 184 mil millones de pesos durante el ejercicio fiscal para financiar gasto adicional al aprobado, sin garantizar que éste sea pertinente, pudiendo incluso ser superfluo. No hay mecanismos ni controles efectivos que hoy puedan evitar que esto ocurra.

Otra manera de asignar recursos de manera discrecional es a través de la generación "artificial" de ingresos excedentes. De manera sistemática, el gobierno subestima los ingresos que va a recibir durante el año fiscal, por lo que recibirá "ingresos adicionales" que no fueron aprobados por el Congreso. Desafortunadamente, en la práctica estos ingresos se asignan de manera discrecional, sin garantizar que se utilicen exclusivamente al ahorro, inversión o reducción del endeudamiento. Esta práctica se repite año con año.

La falta de revisión -y por ende de discusión fiscal- incrementa los riesgos fiscales, lo cual tiene implicaciones serias, ya que promueve una toma de decisión desinformada. La aprobación del presupuesto sin una revisión adecuada de las estimaciones de las variables que integran el marco macroeconómico diseñado por el Poder Ejecutivo -como el porcentaje de crecimiento del PIB- se ha traducido en la aprobación de presupuestos poco realistas, en los que el crecimiento está usualmente sobrestimado, lo cual ha ocasionado que se sobrestime la capacidad de endeudamiento. Esto se

2 Artículo 17 de la LFPRH: *"Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario."*

INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2018)



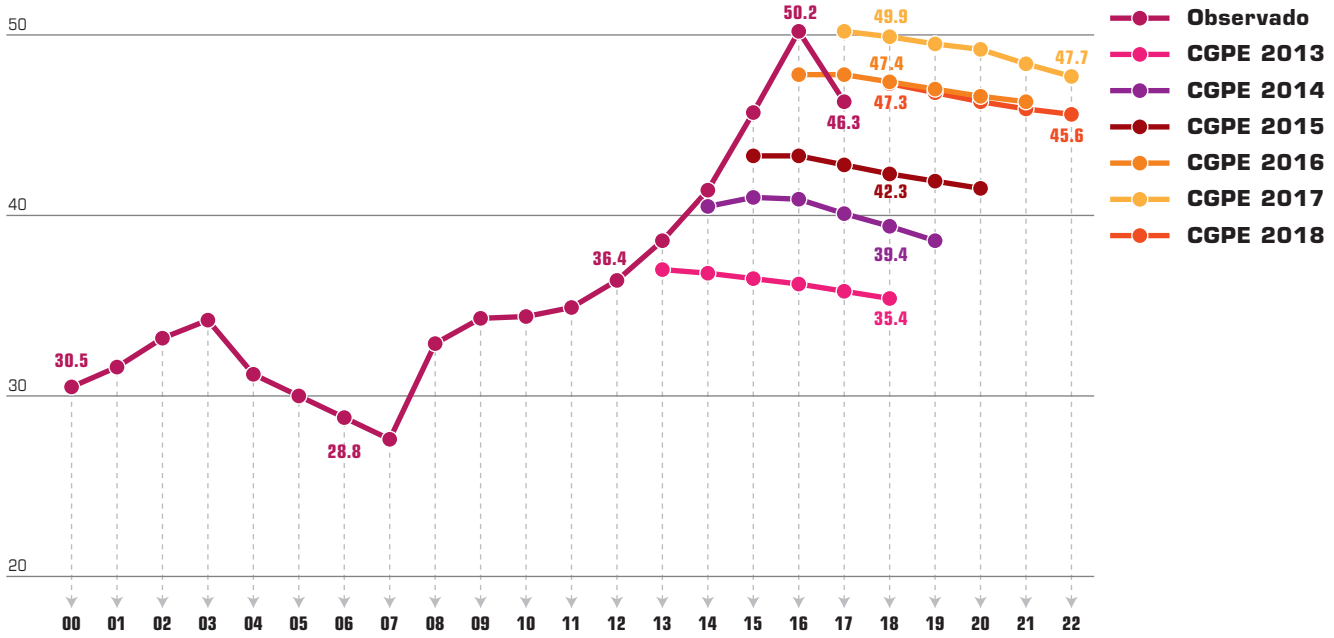
Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la LIF, Estadísticas Oportunas de SHCP.

debe a que el nivel de endeudamiento que se aprueba se valora a partir del crecimiento económico esperado. Al observarse un crecimiento menor al pronosticado, el mismo nivel de deuda pública que se aprobó (y no se ajustó) termina representando una mayor proporción de una economía que resultó más pequeña. El nivel de deuda no se replantea en función del crecimiento económico realmente observado. Al contrario, esta situación pasa inobservada y no es motivo de discusión.

En 2016, el Congreso aprobó un presupuesto con un crecimiento económico de 3.1%, pero el que finalmente se observó ese año fue de 2.3%. Al final, la deuda pública representó 50.2% del PIB en lugar de 47.8% como se había previsto al momento de autorizarla. Lo mismo sucedió en 2015, 2014 y 2013.

También es notoria y evidente la falta de análisis y exigencia del Congreso hacia el Poder Ejecutivo en otros aspectos. Por ejemplo, para lograr que éste último cumpla con sus promesas sobre el control y disminución de los niveles de endeudamiento. Esta promesa, contenida en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), no se ha cumplido en la mayor parte de los años. Al respecto no se ha motivado un debate y el Congreso ha continuado aprobando mayores niveles de endeudamiento. En la siguiente gráfica se ejemplifica esta situación. La línea rosa muestra cómo el endeudamiento aprobado cada año siguió aumentando, y las promesas de bajar la deuda (líneas de colores) en la realidad no se cumplieron por varios años. El Congreso concedió mayores niveles de deuda sin exigir el cumplimiento de los planes financieros prometidos.

CREDIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO
(% DEL PIB)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP de Estadísticas Oportunas, Criterios Generales de Política Económica para los años respectivos e Inegi para el PIB.

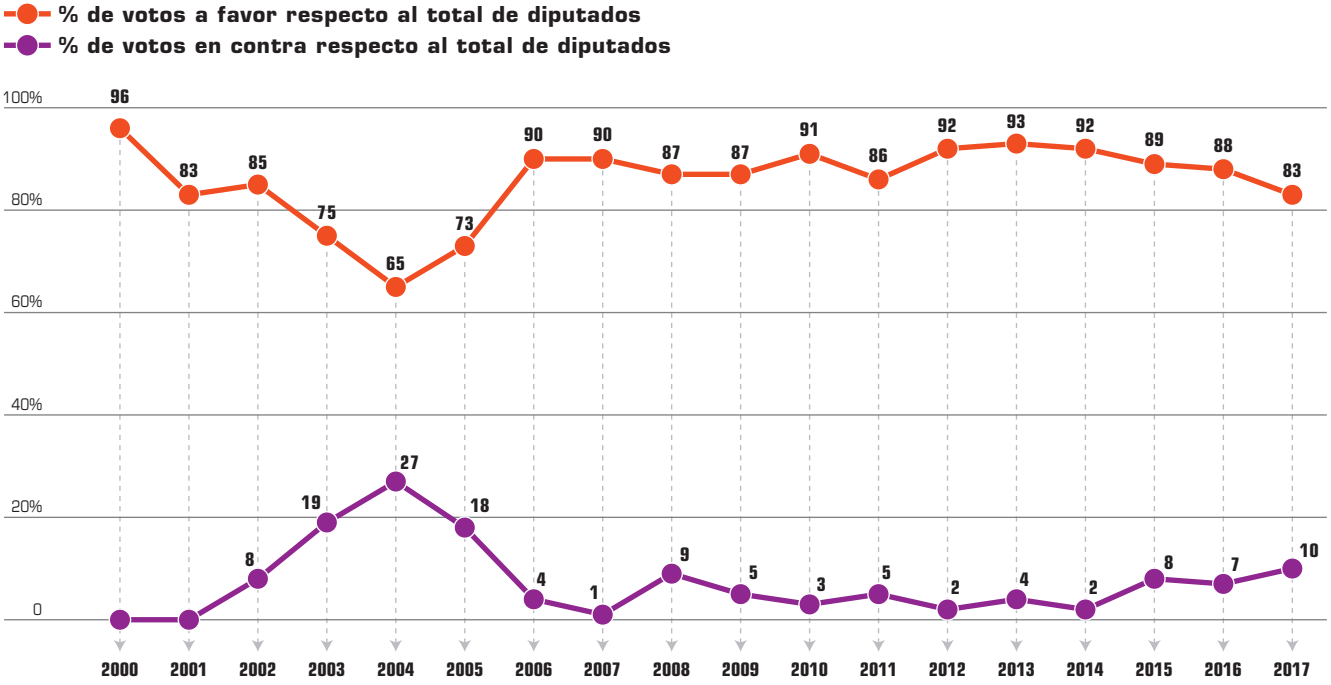
La problemática se exacerba pues en México se percibe un **bajo nivel de discusión fiscal**. La aprobación del Presupuesto de Egresos cada año transcurre sin una discusión y oposición real. La gran mayoría de los diputados vota a favor del presupuesto enviado por el Ejecutivo, después de una revisión superficial del Paquete Económico, que por lo menos contiene una iniciativa de Ley de Ingresos (ILIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF). De acuerdo con datos disponibles sobre la operación del Congreso, el Decreto de Presupuesto de Egresos se aprueba casi por unanimidad. Los diputados que votan en contra del PEF representan un porcentaje bajo respecto al total. En 2000-2008 el 10% de los diputados votó en contra del PEF, mientras que en el periodo 2009-2017 este porcentaje fue únicamente del 5%[3].

Aunque la baja discusión fiscal se explica por diversos factores, el bajo perfil técnico del Congreso contribuye a no generar las funciones de análisis y evaluación de la política fiscal y, por ende, carece de estándares, metas y parámetros para sostener una postura sobre la propuesta de ingresos, gasto, deuda y marco macroeconómico que debe aprobar.

El Congreso hoy no tiene la capacidad técnica para cumplir a cabalidad con sus facultades constitucionales en materia presupuestaria. Si bien es el encargado de aprobar el paquete económico, lo hace sin llevar a cabo un análisis exhaustivo de los escenarios, riesgos, implicaciones fiscales, variables macroeconómicas y presupuestarias que aprueba.

3 En promedio otro 5% de los legisladores estuvieron ausentes, 89% votaron a favor y la diferencia fueron abstenciones.

APROBACIÓN DEL PEF (2001-2018)



Fuente: Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria LVIII Legislatura, LIX Legislatura, LX Legislatura, LXI Legislatura, LXII Legislatura y LXIII Legislatura.

En el contexto actual, por ejemplo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en la Cámara de Diputados no está blindado de la intervención política en su funcionamiento. Entre otros aspectos, se observa que no goza de independencia de los partidos políticos, el cargo de su Director varía según la renovación del Congreso y no se llevan a cabo estudios que evalúen la política fiscal.

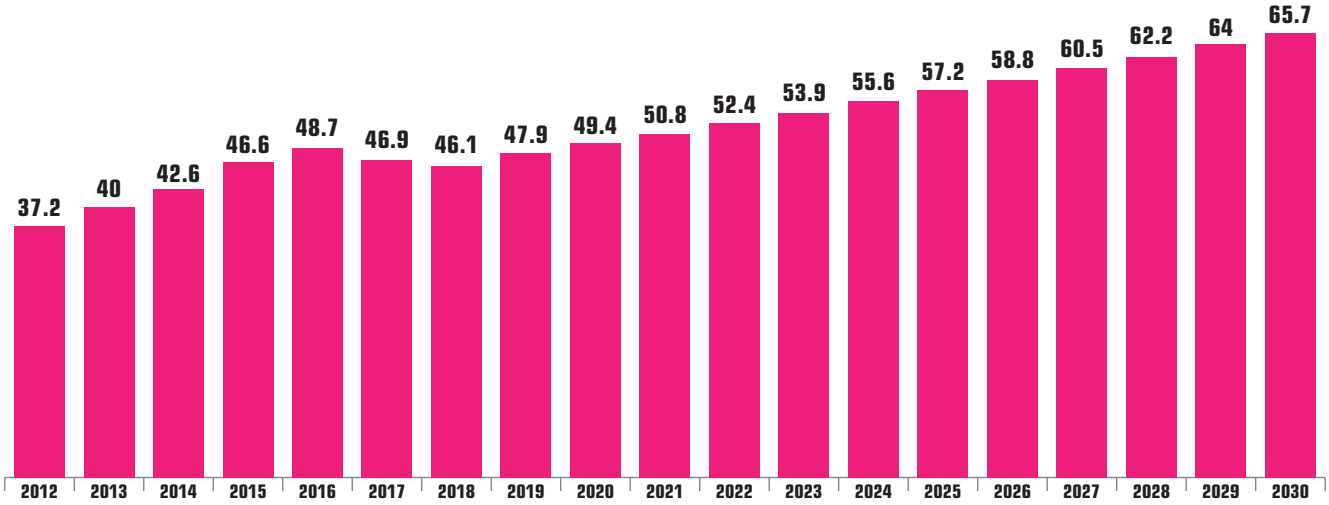
El futuro no se vislumbra mejor

Considerando el cambio poblacional, la tendencia histórica del déficit presupuestario, y una política fiscal constante, la deuda total como % del PIB seguirá aumentando. **Ésta es otra razón más por la cual es vital que se realicen proyecciones para retroalimentar el diseño de la política fiscal.**

Asimismo, como se mencionó anteriormente, el gasto en pensiones continuará creciendo y seguirá siendo una presión importante para el espacio fiscal. De acuerdo con proyecciones del CIEP, el gasto en pensiones en 2012 representó 3% del PIB y se espera que para 2030 represente el 5%.

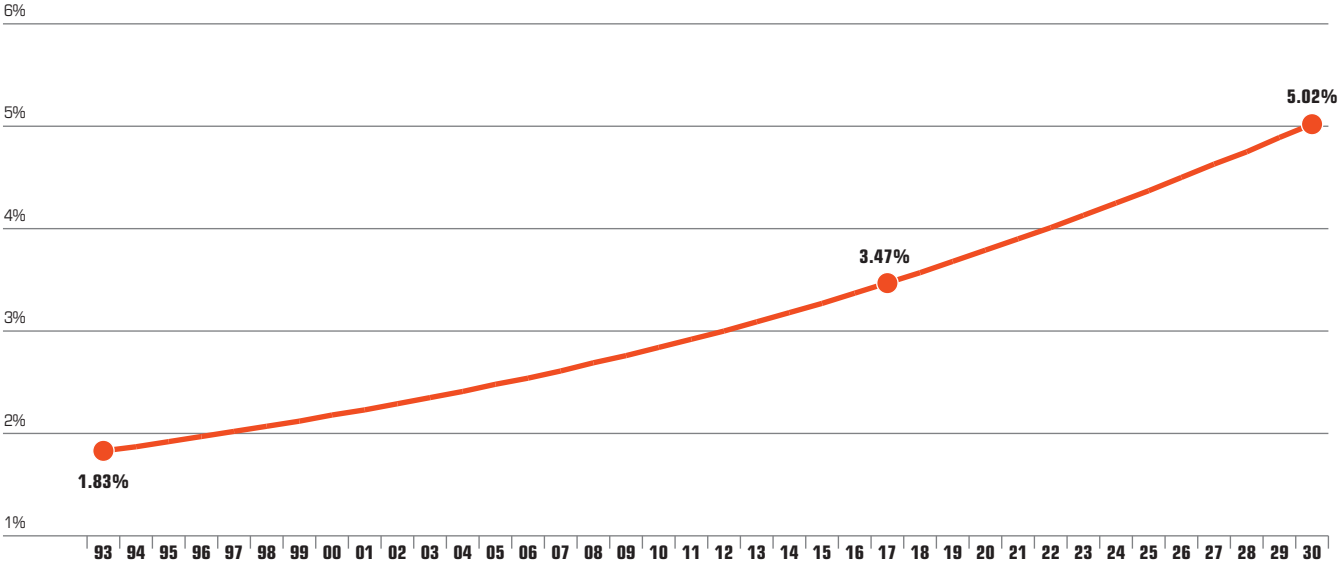
La situación se complica aún más si se toma en cuenta que para 2029 se espera que el pago del ISR, proveniente de las personas en condiciones de formalidad, disminuya, mientras el gasto en pensiones aumente debido al envejecimiento de la población. Esto implica que, en términos netos, las personas en condiciones de informalidad aportarán más al gasto social, que aquellas en la formalidad.

SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS DEL SECTOR PÚBLICO FINANCIERO (PROYECCIONES DE LARGO PLAZO)



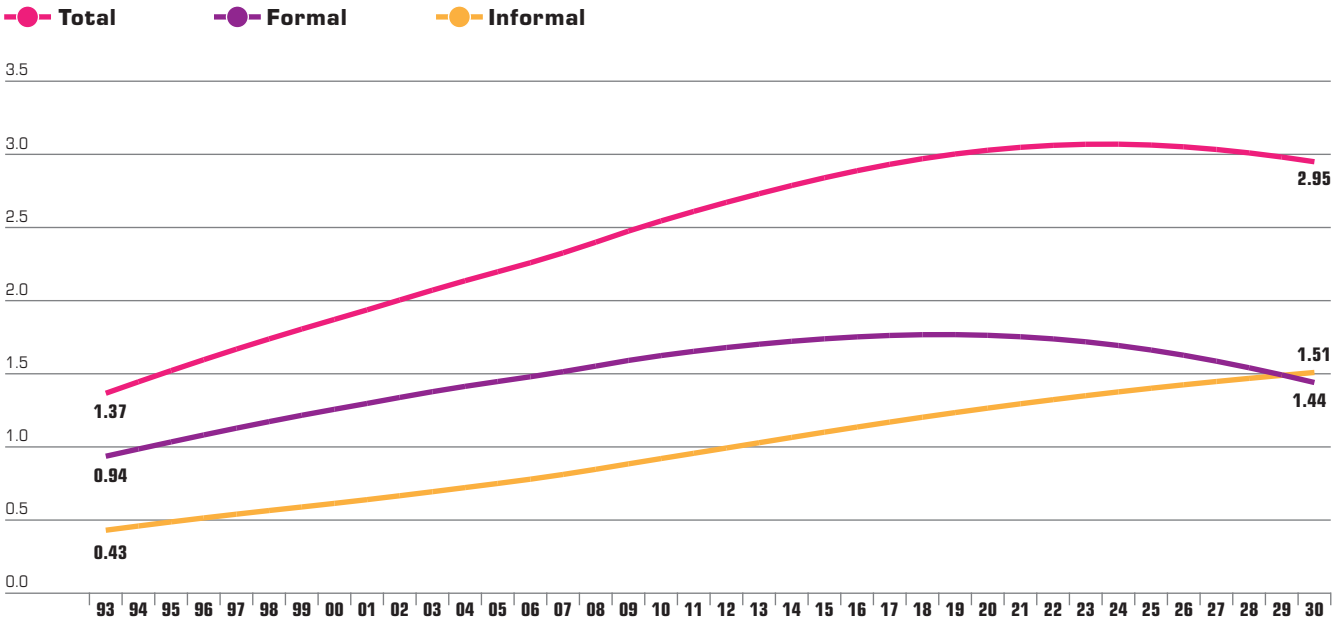
Fuente: Elaborado por CIEP, utilizando el Simulador Fiscal 4.8.

GASTO EN PENSIONES (%DEL PIB)



Fuente: Elaborado por CIEP, utilizando el Simulador Fiscal 4.9.

TRANSFERENCIAS PÚBLICAS NETAS (PROYECCIONES DE LARGO PLAZO)



Fuente: Elaborado por CIEP, utilizando el Simulador Fiscal 4.8.

La falta de un análisis adecuado del presupuesto, de los ingresos y la deuda impide una mejora continua en la materia. Esto tampoco promueve la toma de las mejores decisiones, ni la responsabilidad o sostenibilidad de las finanzas públicas.

Contar con un Consejo Fiscal (CF) es relevante pues los actores políticos no tienen los incentivos para enfocarse en el impacto de sus decisiones y políticas públicas en el largo plazo. La visión de cada administración es más bien de corto plazo, por lo que el CF contribuiría a llenar un hueco existente y poner sobre la mesa las implicaciones de la política fiscal en los años por venir.

Los CF enriquecen la discusión fiscal a través del análisis, la información, el monitoreo y las recomendaciones que llevan a cabo. Un Consejo Fiscal contribuye a aumentar los costos reputacionales y electorales de llevar a cabo políticas poco saludables o de romper compromisos establecidos.

CAPÍTULO 2

Evidencia internacional

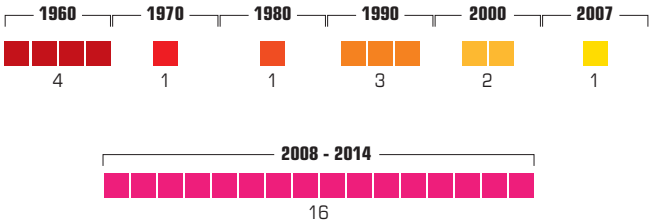
La crisis económica internacional de 2008 puso en evidencia que la mayoría de gobiernos, tanto de países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, no tenían mecanismos instalados para prever el largo plazo. Esto visibilizó que los encargados del Poder Ejecutivo en distintos países tenían incentivos a incrementar el déficit presupuestario sin contar con una evaluación del desempeño fiscal.

Ante la falta de capacidad de los gobiernos para bajar su déficit presupuestario y la incertidumbre de la economía mundial causada a partir de la crisis de 2008-2009, se comenzó a crear una serie de instituciones especializadas cuyo objetivo es contribuir a contrarrestar esta tendencia, principalmente en Europa; en otros países, como Estados Unidos, este tipo de instituciones están ya consolidadas. Nos referimos a aquellos organismos denominados de manera amplia como Consejos Fiscales.

En la década de los 60, únicamente Holanda, Japón, Dinamarca y Alemania contaban con un Consejo Fiscal. En las siguientes tres décadas, sólo cinco países establecieron un consejo fiscal: Estados Unidos, Bélgica, Eslovenia, Georgia y México.

La mayor creación de Consejos Fiscales se dio entre 2008 y 2014, después de que la crisis puso de manifiesto la importancia de fortalecer las anclas institucionales. Al observar los datos vemos que, desde la década de 1960, 57% de los CF (16 órganos) se instauraron durante o después de una crisis económica, lo que pone en evidencia su impacto en la creación de instituciones para una mayor vigilancia de las finanzas públicas (Ver Anexo 1.a).

NÚMERO DE CONSEJOS FISCALES CREADOS HASTA EL AÑO DE REFERENCIA



Fuente: FMI. De "The Functions and Impact of Fiscal Council", July 16, 2013.

La evidencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que la existencia de un CF puede promover una mayor disciplina fiscal en los países y se relaciona con un balance primario más alto[4]. Adicionalmente, la presencia de un CF puede generar estimaciones macroeconómicas y presupuestarias más realistas. Sin embargo, esto ocurre sólo cuando el Consejo Fiscal tiene el diseño institucional adecuado. De poco sirve un CF si éste no es independiente de los vaivenes políticos (apartidista) y no tiene presencia en el debate público. Un aspecto fundamental es que tenga voz sobre la política fiscal y una elevada presencia en medios.

Una muestra de los beneficios de contar con un CF es que puede minimizar el ruido político al contribuir a controlar un excesivo déficit y proveer de información oportuna que aporte elementos para elegir gobiernos más competentes[5]. En ese sentido, el estudio de cómo y bajo qué parámetros se implementa un Consejo Fiscal es de vital importancia, en aras de fortalecer un sistema democrático a partir de la transparencia, rendición de cuentas e imparcialidad política a la hora de tomar decisiones.

5 Beetsma, Debrun; IMF Working Paper, Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness; p. 23 [traducción propia]

CASOS INTERNACIONALES DE ÉXITO

Suecia, ejemplo de información al acceso de la ciudadanía

El Consejo de Política Fiscal de Suecia, constituido en el 2007, es el responsable de evaluar el logro de los objetivos de la política fiscal, incluyendo la sostenibilidad de largo plazo, el respeto a las normas fiscales -los objetivos de equilibrio presupuestario, la distribución del ingreso, los techos de gasto- así como la orientación de la política fiscal y con los acontecimientos cíclicos en la economía. También realiza un seguimiento constante de los compromisos del gasto de la Administración; es decir, si la política fiscal está en consonancia con el crecimiento sostenible a largo plazo y el alto empleo sostenible a largo plazo. Este Consejo aumentó notablemente el costo derivado de incumplir las metas fijadas y trabaja para estimular un mayor debate público sobre la política económica.

El Consejo cumple sus tareas principalmente mediante la publicación de un informe sobre la política fiscal sueca , con lenguaje claro y para todo el público, que se presenta al Gobierno a más tardar el 15 de mayo de cada año. Como parte de su mandato, el Consejo también organiza conferencias y publica estudios a profundidad sobre diferentes aspectos de la política fiscal.

Hungría, ejemplo de voluntad para la sostenibilidad económica

Hungría estableció un consejo fiscal en 2008 como parte de una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada por el Parlamento para promover la creación y el mantenimiento de la disciplina, la transparencia y la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal. También tuvo como mandato fomentar la competitividad a largo plazo de Hungría a través de medios fiscales, teniendo en cuenta el requisito de justicia entre las generaciones presentes y futuras y el crecimiento esperado del gasto público debido al envejecimiento de la sociedad en las próximas décadas. Lo que es más, el nuevo marco fiscal fue una respuesta a un historial de despilfarro fiscal.

El Consejo se encargó de supervisar que se siguieran las reglas fiscales y de restaurar la credibilidad de la formulación de políticas fiscales al interior y de los mercados financieros en el exterior. Esto debido a la economía vulnerable de aquel entonces. Incluso, propuso restablecer la sostenibilidad de la deuda pública, de conformidad con el mandato de la legislación de responsabilidad fiscal. También apostó por una mayor transparencia, lo que requería una vigilancia continua de la confiabilidad de las proyecciones macro-fiscales y el cumplimiento en relación con la deuda pública y el ejercicio de los recursos. Lo anterior dio como resultado un crecimiento económico.

El Consejo húngaro ha cumplido su cometido de forma independiente desde 2009, lo que le ha valido el respeto internacional. Trató de aplicar nuevas normas para garantizar el acceso de información pública oportuna y comprensible sobre el estado de las finanzas públicas, así como de comunicar sus decisiones y planteamiento de manera adecuada por diversos canales como los contactos públicos y privados con el Parlamento y el Gobierno.

Una de las tareas más relevantes del Consejo es hacer comentarios sobre el borrador de la Ley del Presupuesto Central, sobre la planificación y ejecución del presupuesto, el uso de fondos públicos y el estado de las finanzas públicas, además de hacer comentarios semestralmente sobre cualquier tema relacionado con la planificación y ejecución del presupuesto o el uso de fondos públicos.

Estados Unidos, ejemplo de transparencia e independencia

El caso estadounidense es particular, puesto que es la Oficina del Presupuesto del Congreso (CBO, siglas en inglés) la que funge como un consejo fiscal. Desde 1975 la CBO produce análisis independientes sobre los asuntos presupuestarios y económicos con el objetivo de apoyar la elaboración del presupuesto federal para el siguiente año fiscal. Cada año, esta oficina genera diversos informes y estimaciones respecto de la política fiscal y los costos de cada proyecto de ley aprobado por el Congreso.

Entre los documentos más importantes está el *Presupuesto perspectivas económicas*, que incluye las proyecciones básicas en materia de presupuesto y economía, es decir, proporciona al Congreso y al presidente un punto de referencia para la política presupuestaria y fiscal al pronosticar el gasto y los ingresos a largo plazo (diez años).

La CBO es estrictamente no partidista; sus análisis son objetivos e imparciales, contrata a sus empleados únicamente sobre la base de la competencia profesional sin importar su afiliación política. No hace recomendaciones de políticas, y cada informe y estimación de costos resume la metodología subyacente al análisis. Los legisladores crearon la CBO para darle al Congreso un papel más importante en asuntos de presupuesto, a fin de que la política económica sea efectiva.

Algo destacable de la CBO es que prioriza la transparencia. Por ejemplo, las estimaciones y publicaciones que producen incluyen documentación sobre la base de sus hallazgos. Del mismo modo, documentan las revisiones de todas las proyecciones y estimaciones presupuestarias e informan sobre la economía, los gastos, los ingresos y los subsidios al seguro de salud. Cabe mencionar que todas sus publicaciones son revisadas por un externo. Finalmente, toda la información está a disposición del público en general, a través de su sitio web.

Medidas para proteger la objetividad de la Oficina de Presupuesto en el Congreso de EE.UU.

La Oficina de Presupuesto en el Congreso en EE.UU (CBO por sus siglas en inglés) no toma en cuenta la afiliación política al momento de contratar a su personal: **para cualquier puesto, la agencia busca contratar al candidato mejor calificado únicamente en función de su capacidad para desempeñar las funciones del cargo**. Sin embargo, dada la importancia para la agencia de ser (y ser percibido como) libre de posiciones y participaciones políticas, la aptitud de una persona para realizar las funciones de la mayoría de los puestos depende, en parte, de si la persona puede llevar a cabo sus responsabilidades de una manera objetiva y apartidista, y también sobre si esa persona sería percibida como libre de posiciones y participación política.

Por lo tanto, al contratar a la mayoría de los puestos en el CBO, se considera si el candidato a un puesto de trabajo ha sido asociado públicamente con una campaña política, candidato, titular de una oficina o causa; de ser así, se considera si ese candidato a un puesto de trabajo podría llevar a cabo sus funciones de manera objetiva; y si la contratación de ese candidato identificaría, o parecería identificar, al CBO con una campaña, candidato, titular de la oficina o causa. La magnitud del daño potencial a la reputación del CBO, y por lo tanto el peso que se otorga en una decisión de contratación, generalmente depende de la naturaleza del puesto y de cuán reciente y prominente ha sido la asociación del candidato con las actividades políticas.

Los candidatos para puestos superiores son sometidos a criterios más estrictos que los candidatos para cargos inferiores. Los candidatos para puestos que están principalmente involucrados en el trabajo analítico que el CBO realiza también son sometidos a criterios más estrictos que aquellos que están principalmente involucrados en recursos humanos, tecnologías de la información, entre otros.

Por ejemplo, un aspirante a un puesto de trabajo que actualmente ocupa un puesto en una organización centrada en política o abogacía podría ser descalificado porque la objetividad de su trabajo en CBO podría ser cuestionada. Ese problema sería especialmente grave si sus funciones en el CBO incluyeran el análisis de las políticas por las cuales él o ella había estado abogando recientemente a favor o en contra. No sería práctico que el CBO limite el empleo a personas que nunca han participado en actividades políticas. Por lo tanto, un candidato que ha estado haciendo un análisis objetivo durante un tiempo generalmente no será descalificado debido a asociaciones políticas anteriores; el tiempo requerido para tal "enfriamiento" depende de la importancia y prominencia de esas asociaciones.

Fuente: Sitio Web del Congressional Budget Office (CBO)

CAPÍTULO 3

Definición de un Consejo Fiscal

El FMI define a un Consejo Fiscal como una institución con capacidad técnica y apartidista que, de manera permanente, tiene el mandato de **evaluar las políticas, planes y desempeño fiscales**. Además tiene la atribución de contrastar las políticas y planes con los objetivos macroeconómicos relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo.

Las características de los CF varían de acuerdo al contexto específico de cada país (capacidades humanas y financieras, sistemas políticos y las causas que han promovido la deuda pública y déficits excesivos, entre otros). En el mundo se observan tres tipos generales de arreglos institucionales bajo los cuales operan los CF: 1) Institución independiente *(stand-alone institution)*, 2) Bajo el Poder Ejecutivo o Legislativo, y 3) Asociado con otras instituciones independientes.

Como **institución independiente** el CF no está dentro de la estructura orgánica de ninguno de los tomadores de decisión en materia de finanzas públicas y su creación emana, generalmente, de la ley de responsabilidad fiscal, la cual incluye garantías específicas sobre su independencia.

Como **institución orgánicamente bajo el Poder Ejecutivo o Legislativo** se pueden encontrar CF que son parte del Congreso o de un ministerio del Ejecutivo. Dentro de este tipo de arreglo institucional existen entidades "legalmente separadas" de los tomadores de decisión que cuentan con un mandato definido con claridad y con garantías estrictas de su independencia sobre el Legislativo y Ejecutivo.

Como **institución asociada con otras instituciones** se pueden encontrar CF dentro de los Bancos Centrales y dentro de instituciones y agencias estadísticas independientes. Estos arreglos permiten al CF beneficiarse de la independencia de la que goza la institución de la que forma parte. Sin embargo, se requieren procedimientos claros para evitar confusiones respecto a los mandatos de cada institución, así como las funciones de la institución anfitriona y la huésped.

Aunque las facultades de los CF también varían de acuerdo a la realidad de cada país, básicamente observamos que van de la mera provisión de información y análisis, la emisión de opiniones respecto a un documento o propuesta específica, hasta la elaboración de recomendaciones de política fiscal. Hay que señalar que no todos los Consejos Fiscales hacen recomendaciones.

Es importante notar que los CF no tienen la facultad de aprobar o diseñar la política fiscal -no son tomadores de decisión-. Son únicamente proveedores de

CONSEJOS FISCALES Y SU NATURALEZA JURÍDICA

Institución **Naturaleza jurídica**

Nueva Generación

2014

Italia
- Parliamentary Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

Sudáfrica
- Parliamentary Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

2013

Croacia
- Fiscal Policy Council
- Adjunto al P. Ejecutivo

Finlandia
- National Audit Office of Finland
- Auditoría con facultades de Consejo Fiscal

Francia
- High Council of Public Finance
- Adjunto al P. Ejecutivo

2012

Australia
- Parliamentary Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

2011

Irlanda
- Irish Fiscal Advisory Council
- Independiente

Portugal
- Portuguese Public Finance Counci
- Independiente

Serbia
- Fiscal Council
- Independiente

Rep. Checa
- Council for Budget Responsibility
- Independiente

2010

Rumania
- Fiscal Council
- Independiente

Reino Unido
- Office for Budget Responsibility
- Adjunto al P. Ejecutivo

2009

Hungría
- Fiscal Council
- Independiente

Kenia
- Parliamentary Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

Eslovenia
- Fiscal Council
- Adjunto al P. Ejecutivo

2008

Canadá
- Parliamentary Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

2007

Suecia
- Swedish Fiscal Policy Council
- Independiente

Veteranos

2003

Corea del Sur
- National Assembly Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

2002

Austria
- Government Debt Committee
- Adjunta al Banco Central

1999

México
- Center for P ublic Finance Studies
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

1997

Georgia
- Parliamentary Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

1994

Bélgica
- Federal Planning Bureau
- Adjunto al P. Ejecutivo

1991

Eslovenia
- Institute of Macroeconomic Analysis and Development
- Adjunto al P. Ejecutivo

1989

Bélgica
- High Council of Finance - Section "Public Sector Borrowing Requirement"
- Adjunto al P. Ejecutivo

1974

Estados Unidos
- Congressional Budget Office
- Oficina de Presupuesto del P. Legislativo

1963

Alemania
- German Council of Economic Experts
- Independiente

1962

Dinamarca
- Danish Economic Council
- Adjunto al P. Ejecutivo

1950

Japón
- Fiscal System Council
- Adjunto al P. Ejecutivo

1945

Países Bajos
- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- Adjunto al P. Ejecutivo

Fuente: FMI. De "The Functions and Impact of Fiscal Council", July 16, 2013. Bélgica y Eslovenia tienen dos CF en cada país, pues éstos tienen funciones separadas sobre la elaboración de estimaciones y funciones de asesoría. La tabla la construyó el FMI a partir de su base de datos de Consejos Fiscales, la cual utiliza diversas fuentes como: leyes de responsabilidad fiscal, sitios web de los Consejos Fiscales, documentos del FMI, y en algunos casos las autoridades de cada país.

información y sus recomendaciones, en caso de haberlas, no tienen carácter vinculante. En general, los Consejos Fiscales existentes tienen asignado en la ley un rol de "*watchdog*". El mantener una barrera entre el diagnóstico, análisis, evaluación y la toma de decisión disminuye la posibilidad de contar con conflictos de interés e incrementa la objetividad de las recomendaciones y estudios realizados por el CF. Además, los CF que residen en el Poder Legislativo no cuentan con dicha facultad por ley, ya que es el Poder Ejecutivo quien toma la decisión con la información proporcionada.

Dentro de las funciones principales de un CF el FMI señala: 1) monitoreo y evaluación de la reglas fiscales[6], 2) provisión de análisis objetivo e independiente, 3) costeo de políticas públicas y su impacto presupuestario, 4) elaboración o evaluación de estimaciones macroeconómicas y presupuestarias para promover que sean más objetivas y consistentes y 5) evaluación de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. En algunos países, como Australia y los Países Bajos, los CF realizan evaluación sobre el impacto económico y presupuestario de las plataformas políticas antes de las elecciones. También llevan a cabo costeo de iniciativas o propuestas seleccionadas de política pública (Canadá y EE.UU.). Estas funciones contribuyen a generar estimaciones de costos más realistas de las políticas públicas y de los programas presupuestarios.

El tipo de productos que elabora un CF dependerá de sus funciones y atribuciones legales. Pueden ser, por ejemplo: 1) conferencias de prensa, 2) reportes mensuales, trimestrales y anuales sobre determinados documentos del ciclo presupuestario, 3) opiniones sobre temas de finanzas públicas, 4) investigaciones sobre la conducción y salud de la política fiscal (desempeño de la política laboral, impacto del envejecimiento de la población o el alcance de los gastos fiscales, entre otros), 5) reportes sobre el cumplimiento de las reglas fiscales.

Rasgos generales de un Consejo Fiscal

Las características generales descritas un CF se describen con más detalle en diez puntos destacados:

1. Independencia técnica y de gestión

La naturaleza jurídica del CF le permite operar de manera independiente del entorno político en el que se busca implementar. Busca garantizar la imparcialidad partidista al no tener un vínculo directo u orgánico con el Poder Legislativo e inhibir la "ilusión fiscal"[7] en la elaboración presupuestal al tener una separación legal del Poder Ejecutivo o el banco central[8].

2. Relación del CF con el Poder Legislativo

La mayoría de los países de la OCDE que cuentan con un CF tienen una relación fuerte con la Legislatura. Realizan reportes para generar mayor información y evidencia para la toma de decisiones.

3. Fundamento legal para su establecimiento

La naturaleza jurídica del CF permite su consolidación. Pueden establecerse según una reforma Constitucional, de la legislación general o de una modificación a una ley secundaria.

6 Una de las funciones de los Consejos Fiscales en el mundo es monitorear el cumplimiento de las reglas fiscales. El análisis del FMI señala que tener reglas fiscales claras y establecidas en la ley, al mismo tiempo que contar con un Consejo Fiscal, puede dar mejores resultados, que tener sólo una de estas herramientas. Contar con reglas fiscales facilita el trabajo del Consejo Fiscal, pues representan un punto de referencia para que el CF vigile y dé seguimiento a lo planes y programas fiscales. Al mismo tiempo, contar con un CF genera mayor cumplimiento de las reglas fiscales y puede promover nuevas y mejores reglas. Sin embargo, queda claro que no es suficiente tener reglas en una ley, sino que se requiere un organismo que monitoree y analice su cumplimiento.

Una regla de este tipo impone una restricción de larga duración a la política fiscal a través de límites numéricos a los agregados presupuestarios. Las reglas fiscales generalmente apuntan a corregir los incentivos distorsionados y contener presiones para gastar en exceso, particularmente en los buenos tiempos, a fin de garantizar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal. Uno de sus objetivos es contener el sesgo hacia el déficit. También se ha utilizado para contener el crecimiento del gobierno y apoyar la equidad intergeneracional. Hay cinco tipos básicos de reglas fiscales: deuda, balance presupuestario, balance presupuestario estructural, gasto e ingresos.

7 Se entiende como "ilusión fiscal" a la generación una estabilidad artificial ante las consecuencias de la implementación de una política fiscal.

8 Ejemplo de naciones con un Consejo Fiscal independiente son Alemania, Hungría, Irlanda y Portugal etc. (ver anexo 1).

4. Mandato

El mandato del CF debe incluir sus funciones centrales, las cuales deben estar establecidas en ley. El mandato garantiza y da fundamento a su funcionamiento. La mayoría de los CF en el mundo cuentan con autonomía para realizar análisis e investigaciones por iniciativa propia.

5. Funciones

Descripción de las facultades y capacidades que un consejo fiscal debe poseer para el ejercicio de sus actividades. La comunicación efectiva de la información generada por el CF es indispensable para la consolidación y buen funcionamiento de un CF.

6. Programa de trabajo

Es ideal mantener claridad del programa de trabajo así como de los productos específicos que genera el CF.

7. Presupuesto

Los presupuestos de los CF varían según cada país, sin embargo más de la mitad de los CF de los países de la OCDE tienen un presupuesto individual

8. Contratación de personal y designación de puestos clave

Existen diversos modelos de contratación y designación de los directores de CF dentro de los países de la OCDE. En la mayoría de ellos el director del CF es elegido por la Legislatura o el Ejecutivo y algunos países han establecido procesos más rigurosos para la designación de un candidato apartidista. La OCDE recomienda que el Director del CF cuente con plena libertad de contratar y despedir personal, en línea con las leyes aplicables.

9. Acceso a la información

La garantía del acceso a información en tiempo y forma da la certeza de análisis oportunos y contribuye al cumplimiento de las atribuciones de monitoreo. La mayoría de los CF cuentan con facultades en Ley que le permiten acceso y uso de información del Poder Ejecutivo.

10. Gobernanza, monitoreo y evaluación

Contar con una revisión externa de su plan de trabajo o de los productos resultantes mejora la gobernanza del CF y ayuda a su consolidación. Se solicitan revisiones entre CF de manera internacional, revisión por parte de la academia y/o de sociedad civil.

En términos generales, la implementación de un consejo fiscal requiere de esta serie de pautas mínimas que le permitan generar incentivos a partir del análisis, evaluación y presupuesto; asimismo, su correcta implementación permite incrementar el presupuesto utilizado en evaluación y no eludir la responsabilidad técnica de las reglas fiscales por parte de quienes se encargan de ejecutar la política fiscal; mantiene la máxima publicidad de las consecuencias de su aplicación e inhibe una cultura de la "ilusión fiscal" a partir de las premisas de transparencia, rendición de cuentas e imparcialidad política en un ambiente democrático.

CAPÍTULO 4

¿México ya cuenta con un Consejo Fiscal?

Actualmente, en la Cámara de Diputados existe el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).

En 1997 inició el trabajo para conformar el CEFP[9], al encomendarle a la hoy Junta de Coordinación Política desarrollar el análisis para el establecimiento de una Oficina de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Más tarde, en 1998, se aprobó el acuerdo parlamentario[10] para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, que posteriormente cambió su nombre a Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

El CEFP tiene un Director General y cinco direcciones de trabajo: 1) Dirección de Estudios Hacendarios; 2) Dirección de Estudios de Presupuesto y Gasto Público; 3) Dirección de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales; 4) Dirección de Procesamiento de Información Económica; y 5) Dirección de Vinculación y Difusión. Cuenta con un equipo de 43 empleados[11].

El órgano de gobierno del CEFP es el Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CCEFP). La integración del comité se lleva a cabo

9 Fuente: Sitio web de CEFP

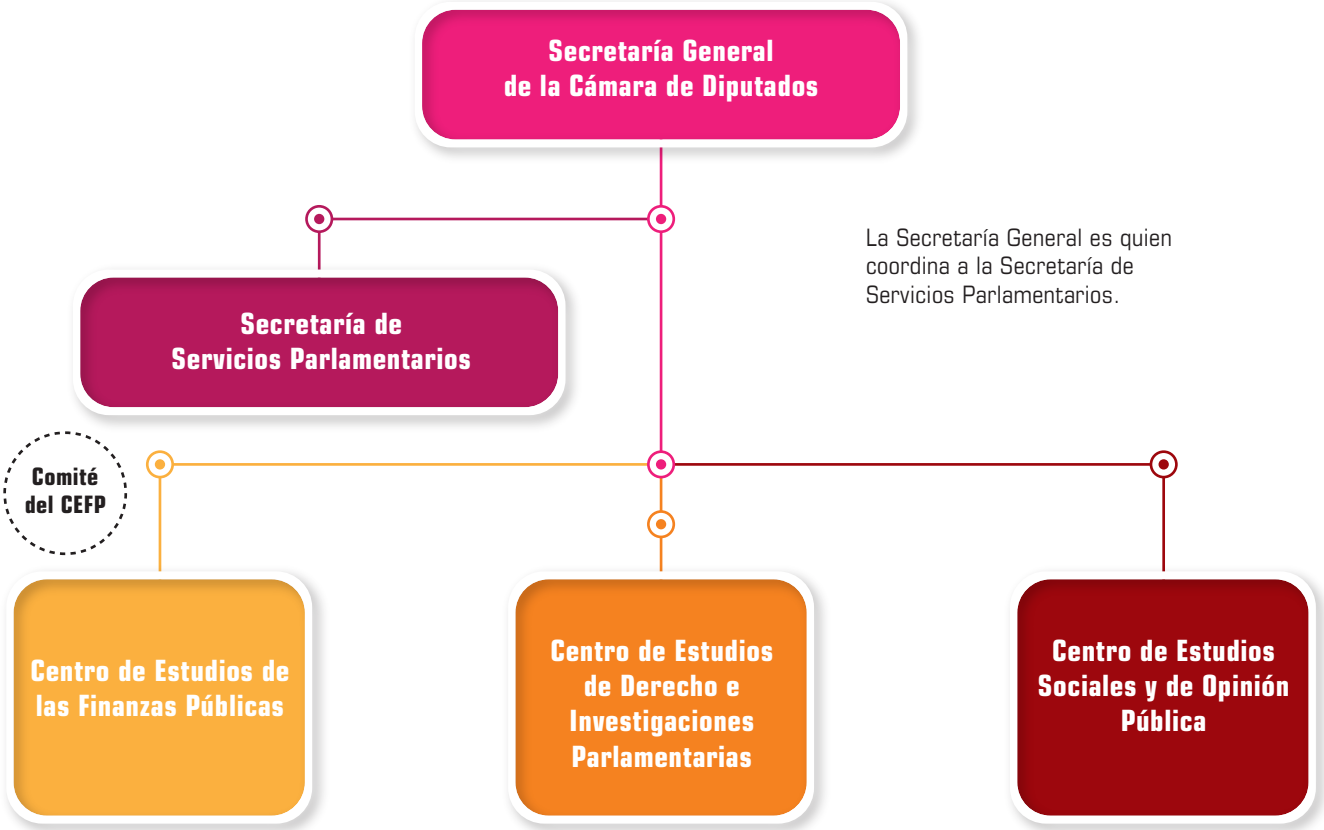
10 El acuerdo fue aprobado el 2 de abril de 1998 y publicado en el DOF el 15 de abril de ese mismo año. En el acuerdo parlamentario 1998 se determinó (Art. 1) que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas sería un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del país, encargados de preparar y proporcionar elementos para el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados. Fuente: http://www.cefp.gob.mx/new/antecedentes.html

11 Además de contar con 20 trabajadores sindicalizados según una entrevista con personas del CEFP.

12 Fuente: Acuerdo para la Creación del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y otros.

13 Fuente: Reglamento Interior del CEFP y Acuerdo para la Creación del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y otros.

ORGANIGRAMA ACTUAL DEL CEFP



Fuente: Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, EOTASCCD. La Cámara de Diputados también cuenta con el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y con el Centro de Estudios para el Logro de Igualdad de Género.

utilizando el mismo criterio de proporcionalidad que se utiliza para integrar las comisiones del Congreso[12]. Actualmente, el CCEFP está integrado por 11 diputados. Entre las funciones del Comité está aprobar el programa de trabajo del centro, formular directrices y pautas para orientar su trabajo, así como vigilar el adecuado cumplimiento de las funciones del CEFP[13].

De acuerdo con los Estatutos (EOTASCCD) que regulan el funcionamiento del CEFP, el Secretario de Servicios Parlamentarios[14] es quien dirige las actividades de este centro, con base en los acuerdos con el Secretario General[15] (Art. 22).

A final de cuentas, el Secretario General es un puesto político, pues es nombrado por el pleno de la Cámara de Diputados por el término de cada legislatura[16] a propuesta de la Conferencia[17]. Como se explicará más adelante, tanto la Conferencia como el Secretario General y el de Servicios Parlamentarios, tienen injerencia directa sobre el mandato y actuar del CEFP, lo cual mina su mandato e impide su autonomía de gestión.

14 Aunque el Secretario de Servicios Parlamentarios es designado por el Consejo Directivo de Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, éste toma sus decisiones con base en los acuerdos del Secretario General de la Cámara de Diputados, quien en la práctica es su jefe.

15 El Secretario General constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

16 El Secretario General de la Cámara será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.

17 La conferencia se integra por el Presidente de la Cámara de Diputados y los miembros de la Junta de Coordinación Política. El Presidente de la Cámara preside la Conferencia. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario. La coordinación de la Junta por la legislatura la tendrá el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo, cuente con mayoría absoluta en el Congreso. La Conferencia puede oponerse al nombramiento del Secretario de Servicios Parlamentarios, fundamentando y motivando su decisión. En caso de veto del nombramiento, el Consejo Directivo realizará una nueva designación para este cargo (Art. 12 de los Estatutos).

Los Estatutos señalan que los titulares de los Centros serán nombrados por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera (Ver Anexo 1), con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y con base en la lista de los candidatos que hubieren acreditado los requisitos o ganado el concurso correspondiente[18].

De acuerdo con los Estatutos[19] que regulan al CEFP, entre sus principales funciones se encuentran:

- Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y presentar a la Cámara de Diputados el reporte de los resultados;

- Analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 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;

- Analizar las iniciativas de presupuesto (PPEF), Ley de Ingresos (ILIF), leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica (CGPE) que presente el Ejecutivo a la Cámara.

- 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; y

- Realizar estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas a petición de las comisiones de la Cámara o por iniciativa propia.

Es importante mencionar que organismos internacionales[20] consideran al CEFP como un Consejo Fiscal en su lista de Consejos Fiscales en el mundo. Sin embargo, en la actualidad el CEFP no cuenta con las condiciones mínimas para funcionar adecuadamente como un Consejo Fiscal.

Por ejemplo, en la práctica el CEFP no es enteramente apartidista, sino que está sujeto a la intervención de los partidos políticos en su funcionamiento y diseño. Tampoco tiene voz o presencia en medios para nutrir e informar al debate público. Ambas condiciones son fundamentales para que el Consejo Fiscal pueda tener un impacto positivo en las finanzas públicas.

En los siguientes apartados del documento se explicará con mayor detalle por qué el actual CEFP no cumple con las características básicas que debe tener un Consejo Fiscal.

18 El servicio civil de carrera no ha sido instaurado en la Cámara de Diputados. En realidad nunca entró en vigor aunque se establece en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (EOTASCCD.) Fuente: Entrevista con personas del CEFP y la Cámara de Diputados.

19 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (EOTASCCD.) Art. 42

20 El Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

CAPÍTULO 5

Limitantes actuales del CEFP

El CEFP claramente no está contribuyendo -como podría hacerlo- a mejorar las prácticas en materia de finanzas públicas en nuestro país. Lo anterior se explica por las siguientes razones:.

1. Tipo de norma en la que se inscribe el diseño, estructura y funcionamiento del CEFP

De acuerdo con la OCDE, los Consejos Fiscales deben tener una base legal para poder establecerse. Esto garantiza que los aspectos clave como su mandato, proceso de selección de su director, acceso a la información, entre otros, estén definidos claramente y se encuentren blindados de presiones políticas.

La OCDE señala que 89% de los Consejos Fiscales (o Instituciones Financieras Independientes, IFIs) están regulados en una ley primaria. Y aquellos casos que no están en una ley, están en la Constitución. Un ejemplo de este último caso es el de la República Eslovaca.

En cambio, como ya se mencionó, el detalle del mandato, objetivos y funcionamiento del CEFP se establece en los Estatutos (EOTASCCD), según un proyecto elaborado por la Mesa Directiva[21], para que posteriormente la Conferencia lo proponga a la Cámara de Diputados para su aprobación. La Conferencia es un órgano colegiado integrado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios y el presidente de la Cámara de Diputados. Desde los Estatutos comienza la intervención de los partidos políticos en el CEFP, pues es en este ordenamiento donde se regula la estructura y funcionamiento del CEFP. Al final, los grupos parlamentarios son los que deciden cómo va a operar el CEFP.

Plasmar el funcionamiento del CEFP en Estatutos debilita su mandato y apartidismo, pues estos representan un nivel inferior de legislación y como tal pueden ser cambiados y violados con mayor facilidad que una ley.

2. El mandato del CEFP es especialmente débil en comparación con el de otros países.

Hoy en día, el CEFP funge como un apoyo y un proveedor de información en materia de finanzas públicas para los diputados y las comisiones de la Cámara. No tiene voz propia, pues no puede salir al debate público a hablar sobre sus hallazgos e investigaciones.

21 La Mesa Directiva se integra con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario. La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Las formas de difusión de la información y las directrices sobre las actividades del CEFP las establece el Secretario de Servicios Parlamentarios junto con el Secretario General. De acuerdo con los EOTASCCD, que no han sido actualizados desde su creación, los centros de estudios de la Cámara de Diputados, entre ellos el CEFP, deben mantener reservada la información y resultados de sus actividades de investigación y sólo podrán dar a conocer la información por autorización superior expresa del Secretario General de la Cámara de Diputados[22].

El Manual General de Organización de la Cámara de Diputados establece que el objetivo de la Dirección del CEFP es "Proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica en materia de finanzas públicas que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités y legisladores, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados".

Este Manual da a entender que el CEFP tiene atribución de realizar únicamente las investigaciones que le sean solicitadas. Sin embargo, esto se contradice con los Estatutos y Reglamento interior del Centro que establecen que el CEFP sí puede realizar estudios por iniciativa propia, aunque con la aprobación de su Comité.

No tener voz propia impide que los posibles hallazgos y recomendaciones del CEFP sean difundidos en la opinión pública. De esta forma, al no poder elevar el costo político de omisiones ni reconocer la atención adecuada, los legisladores y comisiones no responden públicamente por sus decisiones.

3. El CEFP no tiene las funciones de un Consejo Fiscal o IFI

El CEFP no tiene establecidas las funciones indispensables para funcionar como un Consejo Fiscal o IFI de manera adecuada. Entre otras, carece de la atribución de evaluar la política fiscal incluyendo su planeación y desempeño; la elaboración o evaluación de las estimaciones macroeconómicas y presupuestarias (lo que, por ejemplo, sí sucede en los CF del Reino Unido y de Holanda[23]); el monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales, y mucho menos el análisis de la sostenibilidad fiscal.

Las funciones que el Centro sí tiene son: 1) realizar valoraciones de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto (Art. 18 LFPRH) y 2) dar apoyo a los diputados y comisiones de la Cámara en la materia presupuestaria y fiscal. También analiza los documentos que integran el paquete económico de cada año (Iniciativa de Ley de Ingresos, Proyecto de Presupuesto de Egresos, Criterios Generales de Política Económica, Miscelánea Fiscal -en caso de haberla-); los informes trimestrales de finanzas públicas; entre otros. Sin embargo, al no llevar a cabo la evaluación u opinión sobre las implicaciones o consecuencias de la política fiscal, los análisis actuales se quedan cortos.

Es importante mencionar que gran parte de la carga de trabajo del CEFP son los impactos presupuestarios, así como las peticiones y preguntas de los legisladores. Esto ocasiona que el CEFP dedique gran parte de sus esfuerzos a atender todo tipo de preguntas, en lugar de llevar a cabo análisis de finanzas públicas que pudieran generar mayor valor agregado, como podrían ser conocer el impacto de las políticas fiscales, estudios de sostenibilidad, entre otros.

22 Los Estatutos que sustentan el funcionamiento del CEFP no ha sido actualizados y no incluyen las reformas en materia de transparencia y acceso a la información.

23 Los CF o IFIs en estos países tienen la función de realizar las estimaciones económicas y fiscales oficiales que utilizará el gobierno.

4. El CEFP no tiene autonomía de gestión sobre su programa de trabajo

En su operación y funcionamiento, el CEFP debe someterse a la aprobación y acuerdo del Secretario General de la Cámara de Diputados (EOTASCCD, Art. 40), y es con base en esos acuerdos que el Director del CEFP ejerce sus funciones[24].

El Centro tampoco tiene la facultad de producir un programa de trabajo propio (EOTASCCD, Art. 40). Su Reglamento señala que el Director deberá formular -con base en criterios establecidos por su Comité-, un proyecto de programa anual de trabajo para que, previo a su envío al Secretario General de la Cámara, o en su defecto al órgano que designe la Conferencia, sea sometido ante el Comité del Centro para su aprobación. Como resultado, su programa de trabajo no se establece en lineamientos, leyes o en su propia página, sino que responde más a la capacidad institucional y requerimientos de los diputados.

En este apartado es importante mencionar que el Comité del Centro está integrado por diputados. En la práctica, se ha observado que, tanto el Director del centro como el presidente del Comité, son nombrados por el grupo parlamentario con mayoría en la Cámara de Diputados. Esto señala una vez más que las decisiones sobre el CEFP son tomadas con tintes partidistas, contrario a las mejores prácticas que deben garantizar lo contrario.

Cabe contrastar esta situación con el caso de la Auditoría Superior de la Federación, donde es el Auditor quien aprueba el plan de trabajo anual, y aunque la Comisión de Vigilancia lo analiza, realiza observaciones y evalúa su cumplimiento, ésta no tiene la atribución de aprobarlo. (Art. 81 y 89, Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación)[25].

De acuerdo con la OCDE, la mayoría de las IFIs tienen autonomía para establecer su plan de trabajo. El caso de la Oficina de Análisis de Política Económica de Holanda es un ejemplo de independencia, ya que, a pesar de estar dentro del Ministerio de Política Económica, goza de autonomía para decidir su programa anual de trabajo.

24 Es importante mencionar que los Estatutos que soportan el funcionamiento del CEFP establecen esto, sin embargo, en la práctica puedan ocurrir situaciones distintas. Desafortunadamente, en el papel se establece una regla pero en la práctica sucede otra. Esto en parte es porque los Estatutos no han sido actualizados desde su creación.

25 Una de las atribuciones del titular de la ASF es: aprobar el programa anual de actividades, el programa anual de auditorías y el plan estratégico, que abarcará un plazo mínimo de tres años. Una vez aprobados serán enviados a la Comisión para su conocimiento.

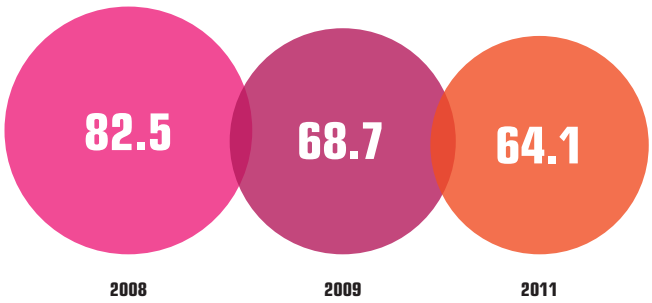
5. Medidas para proteger el presupuesto del CEFP

El presupuesto del CEFP ha sido recortado en los últimos años. Con información de la OCDE (2016), se observa que para 2011 tuvo una reducción de 22% real respecto a su presupuesto de 2008. Esto puede advertir que el Centro no guarda una posición prioritaria dentro de la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, desde 2010 el presupuesto del CEFP ya no es manejado por él mismo, sino por la Cámara de Diputados.

En otros países se llevan a cabo medidas para proteger el presupuesto de los CFs (o IFIs). Una de ellas es tener claridad y transparencia sobre estos recursos, lo cual se puede hacer definiendo un concepto específico y separado del dentro del presupuesto anual para este fin.

PRESUPUESTO DEL CEFP
(MILLONES DE PESOS DE 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de OECD JOURNAL ON BUDGETING – VOLUME 2015/2, e Inegi –Cifras deflactadas por medio del INPC promedio anual.

En México, por ejemplo, esto ocurre con el presupuesto de la ASF.

Otra medida es asignar un presupuesto multianual para el CF. De esta forma, se blindan los recursos para múltiples periodos y se promueve la autonomía del centro, lo cual, a su vez, puede ayudar para protegerla de las presiones políticas. Dos ejemplos de países que asignan presupuestos multianuales a sus IFIs son Australia y Reino Unido.

El caso de Portugal presenta otra vía para proteger al presupuesto de un CF. En este país, por ley, el presupuesto del Consejo Fiscal sólo se puede recortar en circunstancias excepcionales y debidamente justificadas.

6. Equipo de trabajo y su profesionalización

En el CEFP labora un equipo de 43 personas (a agosto 2018), más 20 trabajadores sindicalizados.

En primer lugar, falta transparencia respecto a este equipo. Los currículums profesionales de las personas que lo integran son públicos únicamente en el caso del Director General y de los directores de área. Para el resto de los investigadores no se cuenta con información disponible sobre su profesión ni experiencia.

Preocupa también que la manera de nombrar al director del CEFP refuerza la intervención de los partidos, en lugar de promover el apartidismo. Actualmente, aunque en los EOTASCCD se establece que el titular del CEFP será nombrado por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, en la práctica existe un acuerdo político entre los partidos que establece que al director del CEFP lo propone y nombra el grupo político que cuente con la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, aunque el director del CEFP y los miembros del mismo deben de ser elegidos mediante el servicio civil de carrera[26], esto no se cumple cabalmente, ya que puede omitirse usando la figura de los nombramientos temporales. Cabe resaltar que la información sobre el número de empleados en el CEFP que son parte del servicio civil de carrera y el número de empleados que son temporales no es pública.

7. Acceso a la información

Los estatutos establecen que el CEFP puede solicitar información a la entidad de fiscalización superior de la federación que estime necesaria, a través y con autorización expresa del pleno de la Comisión de la Cámara que se coordina con ella. Esto muestra que las directrices del Centro son obsoletas y no se actualizan, pues la propia Constitución establece que el derecho de acceso a la información de todo habitante del territorio nacional está sujeto al principio de máxima publicidad; es decir, que toda información en manos de sujetos obligados (instituciones de todos los niveles de gobierno y de todos los poderes) es pública. Por ese motivo cualquier ciudadano tiene el derecho a solicitar cualquier información a un sujeto obligado.

8. Transparencia

El CEFP cuenta con un sitio de internet en el cual publica sus documentos. Sin embargo, ni los impactos presupuestarios realizados sobre las iniciativas[27]

26 El servicio civil de carrera en el CEFP y en la Cámara de Diputados no entró en vigor. Fuente: Entrevista con personas del CEFP y de la Cámara de Diputados.

27 De acuerdo con personas entrevistadas del CEFP y de la Cámara de Diputados son las comisiones del Congreso las que deberían hacer públicos los impactos presupuestarios. En la práctica éstos no se hacen públicos.

ni los estudios realizados a petición de los legisladores se publican. No es posible saber la cantidad de documentos que no son públicos debido a la falta de transparencia en el reporte de sus actividades, personal, gastos generales, particulares y presupuesto anual. Sus reportes no van seguidos de una campaña de difusión ni conferencia de prensa. Otros países como Holanda, Estados Unidos y Corea realizan actividades como éstas, talleres para periodistas o la publicación de un blog del director para explicar los documentos.

De acuerdo con la OCDE, el CEFP de México es el único que no publica todos sus documentos y que, además, para publicarlos requiere la autorización del Congreso.

En Australia, aunque las comisiones o los legisladores pueden solicitar costeo de iniciativas o proyectos de manera confidencial, éstos deben hacerse públicos posteriormente.

En el caso del CF de Estados Unidos sucede algo similar. Si bien se pueden llevar a cabo estimaciones de manera confidencial, de manera temprana en el proceso legislativo, una vez aprobada la legislación, éstas deben hacerse públicas.

9. Gobernanza

El CEFP no cuenta con una revisión externa de su plan de trabajo o de los productos resultantes ni con un grupo o consejo que asesore su plan de trabajo.

A pesar de contar con su Comité, al estar integrado por diputados éste incumple las mejores prácticas, pues al final la revisión del plan de trabajo se lleva a cabo por actores políticos y no por expertos técnicos especializados en los temas de finanzas públicas.

Actualmente, sólo dos Consejos Fiscales (Australia y Reino Unido) de 18 tienen en la legislación un proceso definido de revisión externa. Sin embargo, en otros países como Canadá, Holanda, Estados Unidos y Corea sus Consejos Fiscales tienen revisiones por externos, buscadas de manera proactiva, de sus productos y calidad. En total 77% (13) de los países cuentan con al menos revisión externa, auditoría o evaluaciones de su trabajo. Esto permite dar legitimidad y mejorar los resultados de su objetivo final.

10. La relación formal e informal que el Consejo Fiscal tiene con el Poder Ejecutivo y con el Congreso

El Centro se encuentra formalmente muy limitado en cuanto a su mandato y autonomía, en gran parte porque jerárquicamente el poder político del Congreso es una autoridad para el Centro. Hay una relación de poder y asimetría entre ambos.

El Poder Ejecutivo también tiene injerencia en el CEFP, y aunque ésta es informal, compromete su autonomía de gestión. Vía la SHCP puede asignar cargos, limitando así la posibilidad de que sea el propio Centro el que integre su equipo para que este cuente con los perfiles y las motivaciones adecuadas para ayudar a materializar la misión de organismo.

CAPÍTULO 6

Propuesta General

A partir del análisis de la problemática actual, las mejores prácticas internacionales y las limitantes de las herramientas con las que hoy contamos, se propone fusionar al actual Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados con la Dirección General de Finanzas (DGF) del Instituto Belisario Domínguez del Senado. El nuevo Centro sería llamado Consejo Fiscal y tendría las funciones, características y productos propios de un CF.

El Consejo Fiscal gozaría de un nuevo diseño institucional, el cual deberá garantizar tres condiciones mínimas que, como se mencionó anteriormente, actualmente no se cumplen: 1) ser apartidista; 2) ser una voz autorizada en los temas de finanzas públicas con amplia participación en los medios de comunicación, y 3) contar con las funciones y productos propios de un Consejo Fiscal.

Se proponen las siguientes medidas:

1.- Consejo Consultivo del Consejo Fiscal y su nombramiento

Establecimiento de un consejo consultivo, encargado de aprobar el programa anual de trabajo, así como de establecer las políticas, lineamientos y visión estratégica del CF. Al tomar estas decisiones internamente **se garantiza su capacidad para realizar análisis, evaluaciones y recomendaciones imparciales y serias sobre la política fiscal**.

Al mismo tiempo puede existir un comité integrado por legisladores, que funja como un órgano de coordinación con el Congreso.

Para la integración del Consejo Consultivo, se recomienda el nombramiento de una comisión de selección, bajo un proceso similar al que siguió el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para integrar al Comité de Participación Ciudadana[28].

El Congreso, a través de las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y de Senadores, como de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, convocará a instituciones de educación superior y de investigación, así como a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de presupuesto, finanzas públicas, fiscalización y rendición de cuentas, para proponer candidatos para integrar la comisión de selección del Consejo Consultivo. Los integrantes serán definidos tomando en cuenta su contribución en materia de finanzas públicas, fiscalización, rendición de cuentas, su experiencia y reconocimiento en el tema. Toda la información sobre los candidatos deberá ser pública.

28 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Art. 18

Los candidatos propuestos deberán comparecer ante las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP) de la Cámara de Diputados y la Comisión de Hacienda y Crédito Público tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. Las comisiones unidas, con base en su evaluación, propondrán un dictamen al pleno, tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, con la propuesta de los nueve integrantes.

La comisión de selección se integrará por cinco personas provenientes de las instituciones de educación superior y cuatro de organizaciones de la sociedad civil. El cargo en la comisión de selección será honorario. Los integrantes de esta comisión no podrán ser militantes activos de un partido político.

Una vez conformada la comisión de selección, ésta deberá emitir una convocatoria con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que se presenten postulaciones de aspirantes para ocupar el cargo de miembro del consejo consultivo del CF.

La comisión de selección será la que defina la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del consejo consultivo. Toda la información sobre el proceso de selección del consejo consultivo deberá ser pública: método de registro y evaluación de los aspirantes; la lista de los aspirantes; los documentos que haya entregado cada candidato para su inscripción en versiones públicas; así como el cronograma de audiencias.

La comisión de selección elegirá a los miembros del consejo consultivo del nuevo CF.

Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil especialistas en la materia para presenciar las entrevistas a los candidatos.

El proceso de designación del consejo consultivo deberá ser transparente, basado en criterios objetivos y cuantificables y con participación ciudadana, siguiendo las reglas de Parlamento Abierto.

2. Nombramiento del Director o Titular del nuevo CF

El nombramiento del director del nuevo CF es clave para reforzar su autonomía técnica y de gestión, y garantizar que el CF esté blindado de la intervención de los partidos políticos. Por ello, la selección de los posibles titulares del CF debería llevarla a cabo un panel de especialistas externos, ajeno a los partidos políticos, similar al proceso que se siguió para nombrar al Comité de participación ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los requisitos para ser Director del CEFP deberán revisarse para garantizar tanto su capacidad técnica como su no pertenencia y no militancia en ningún partido político.

3. Voz autorizada en el debate público

El mandato del nuevo CF debe eliminar la disposición actual de que para difundir y publicar sus análisis e investigaciones se requiere la autorización del Secretario General de la Cámara de Diputados.

El CF debe tener la facultad específica de salir a medios con el propósito de difundir sus análisis, así como gozar de la libertad de decidir su estrategia de comunicación y difusión, sin requerir la aprobación de un comité integrado por legisladores. **El único con atribución de aprobar la difusión de los trabajos del CF es su consejo consultivo, el cual estará integrado por expertos notables en materia fiscal.**

4. Funciones del CF

Para cumplir con las atribuciones de un CF, el nuevo Consejo Fiscal mexicano debería tener un programa de trabajo que incluya las siguientes:

- En materia de presupuesto, emitir una opinión sobre las asignaciones presupuestarias en el PPEF y PEF de cada año, tomando en cuenta el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los informes de fiscalización de la cuenta pública de la ASF, y las asignaciones presupuestarias de años anteriores.

- Provisión o evaluación de las proyecciones *(forecasts)* macroeconómicas y presupuestarias en el mediano y largo plazos.

- Seguimiento de las adecuaciones presupuestarias que se llevan a cabo durante el ejercicio.

- Monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales.

- Reporte post-electoral que incluya el costeo de promesas de campaña seleccionadas (especialmente de aquellas que impliquen mayores recursos públicos).

- Evaluación de las políticas y desempeño fiscales en el corto plazo.

- Evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

- Reportes mensuales, trimestrales y anuales sobre determinados documentos del ciclo presupuestario (pre-criterios, estructura programática, paquete económico, cuenta pública, informes trimestrales).

- Reporte de evaluación del sistema de alertas de la deuda estatal anual, así como monitoreo del cumplimiento de las disposiciones del sistema de alertas semestral.

El Consejo Fiscal deberá continuar su análisis del impacto económico y presupuestario de las iniciativas presentadas por los legisladores, pero en un horizonte de tiempo más amplio y no sólo para un año como sucede actualmente. Los resultados de todas sus investigaciones deberán ser públicos y estar disponibles en su página de Internet. Los impactos presupuestarios también deben ser públicos, pudiendo ser confidenciales hasta antes de que la legislación correspondiente sea pública.

5. Legislación del CEFP

El funcionamiento y estructura del CEFP no debe continuar regulándose en los Estatutos emitidos por la Cámara de Diputados, pues eso perjudica directamente su autonomía técnica y de gestión. En cambio, se propone que sea en la legislación primaria correspondiente en la que se establezca el diseño, estructura y funcionamiento del nuevo CF. En este sentido, se propone que tenga una ley propia, como sucede con la ASF. También es necesario revisar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Orgánica del Congreso.

6. Autonomía de gestión sobre su programa de trabajo

El nuevo Consejo Fiscal debe tener la atribución de realizar su propio plan de trabajo. Y a diferencia de lo que sucede ahora, debe establecerse un nuevo consejo de expertos que guíe al director del CF a tomar decisiones sobre el plan de trabajo y la metodología. En lugar del Comité actual, conformado por legisladores de los grupos parlamentarios, se propone que el CF tenga un Consejo Consultivo integrado por expertos en la materia fiscal, como se mencionó anteriormente.

El nuevo consejo de expertos es el que debe dar su opinión y autorizar el plan de trabajo del CF.

Se puede contar con un comité de legisladores, que funja como un órgano de coordinación con el Congreso.

7. Presupuesto del nuevo CF

Para promover mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el presupuesto del nuevo CF, proponemos adoptar la práctica que llevan a cabo otros países, así como la propia ASF, en cuanto a asignar un concepto específico y separado dentro del presupuesto anual.

Como alternativa, también se puede considerar la asignación de un presupuesto multianual

Adicionalmente, debe establecerse en la LFPRH que el presupuesto del CF sólo podrá recortarse en circunstancias excepcionales y con la debida justificación.

8. Equipo de trabajo y su profesionalización

Por un lado debe aumentarse la transparencia sobre el equipo de trabajo del nuevo CF. Los currículums profesionales de todo su personal, especialmente sus investigadores, deben ser públicos, y no únicamente en el caso del Director General y de los directores de área como sucede actualmente.

La información de sus plazas, tipo y rangos de remuneraciones deben ser públicas. Debe quedar claro cuántos trabajadores permanentes tiene, cuántos por honorarios, cuántos consultores externos eventuales, así como aquellos que pertenezcan al servicio civil de carrera.

Adicionalmente, debe garantizarse que el personal del nuevo CF se seleccione con base en méritos y capacidades técnicas para los cargos que desempeñarán. Deben analizarse los puestos del CF que, por sus características y de acuerdo al contexto de nuestro país, deben ser parte del servicio civil de carrera.

Las causas de remoción de puestos clave del CF deben sustentarse adecuadamente para evitar despidos injustificados.

Finalmente, deberá establecerse que el único facultado para designar al personal del CF debe ser su Titular.

9. Acceso a la información

La legislación del CF debe estar actualizada y garantizar el derecho de acceso a la información del CF.

Adicionalmente, deben establecerse en la ley las pautas y mecanismos de solicitud de información de parte del CF hacia la Secretaría de Hacienda y otros entes que, por la naturaleza de sus funciones, generan información prioritaria para el trabajo y análisis del CF.

10. Gobernanza

Para fomentar la seriedad, calidad y objetividad de sus estudios y análisis, el nuevo CF deberá tener la atribución de buscar de manera proactiva revisiones realizadas por externos de su trabajo y documentos.

Adicionalmente, deberá establecerse un mecanismo de evaluación de los procesos, calidad de sus investigaciones y desempeño del CF.

Bibliografía

- Beetsma, Debrun; *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness;* IMF Working Paper; april 2016.

- *The functions and impact of fiscal councils;* International Monetary Found; july 16, 2013.

- *Consejos de Monitoreo y Evaluación. Panorama nacional y sub-nacional.* GESOC A.C.; México; 2017.

- Debrun, Xavier; Tidiane, Kinda; *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset;* FMI; april 2014

- OECD JOURNAL ON BUDGETING – VOLUME 2015/2, e Inegi –Cifras deflactadas por medio del INPC promedio anual.

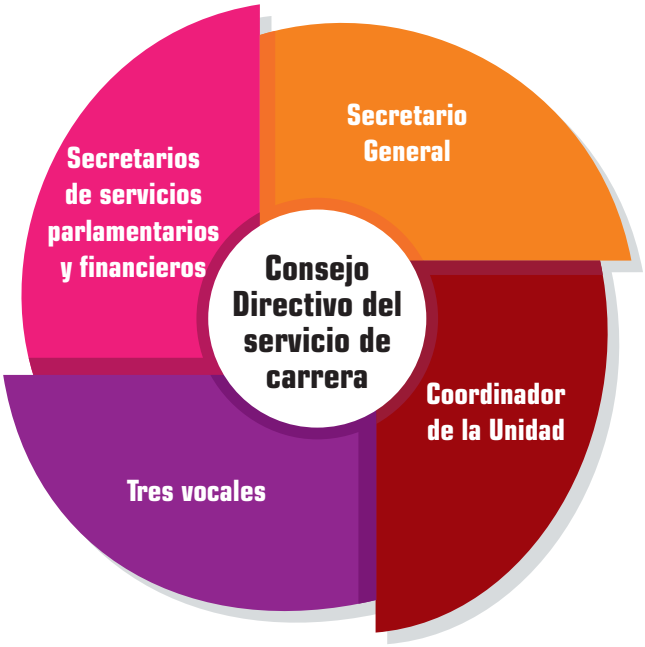
Anexos

Anexo 1. Consejo Directivo de Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

El Consejo Directivo de Servicio de Carrera es presidido por el Secretario General de la Cámara de Diputados. Los secretarios de servicios parlamentarios y financieros son los vicepresidentes de este consejo. También está conformado por vocales nombrados por la Conferencia, y por el Coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente[29].

Respecto a los vocales, a éstos los designa la Conferencia, a propuesta de su presidente, por el voto ponderado de sus integrantes que represente las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara. Los vocales reciben una retribución que se calcula en función de las cargas de trabajo que desarrollan y las sesiones a las que asistan[30].

INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



Fuente: Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, EOTASCCD.

29 La Unidad es el órgano técnico de la Cámara, responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio, en términos del artículo 55 de la Ley Orgánica. La Unidad se ubica en el ámbito de la Secretaría General, se estructura por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, un Coordinador que tendrá el carácter de Director General en Jefe y las oficinas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones. **Las atribuciones de la Unidad serán normadas y dirigidas por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera.** EOTASCCD.

30 Para poder ser designados los vocales deberán cumplir con lo siguiente: 1) ser mexicanos, 2) tener treinta años cumplidos, 3) contar con título profesional, 4) acreditar conocimientos y experiencia en la materia, 5) no haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de algún partido político o candidato a un puesto de elección popular, y 6) no estar inhabilitado legalmente o haber sido condenado por delito intencional.

Anexo 2. Órganos de gobierno en la Cámara de Diputados

ÓRGANOS DE GOBIERNO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Conferencia

Integración
Se integra por el presidente de la Cámara de Diputados y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

Principales atribuciones
1) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, con base en las agendas de los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; 2) **Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto** que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y **demás centros y unidades**, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley; 3) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara; entre otros

Junta de Coordinación Política

Integración
Se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario.

Principales atribuciones
Órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Mesa directiva

Integración
Se integrará por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario.

Principales atribuciones
La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Fuente: Ley Orgánica General de Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexo 3. Tablas de IFIS (Consejos Fiscales) de la OCDE

TABLAS DE IFIS (CONSEJOS FISCALES) DE LA OCDE

País: Australia **Staff:** 40
Fecha: 2012 **Presupuesto anual MXN:** 103,430,250

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
1.-Costeo de políticas a petición 2.- Lleva a cabo analisis e investigación, por cuenta propia, de temas presupuestarios y de política fiscal 3.- Puede costear políticas de manera confidencial 4.-Realiza y publica analisis postelectoral en 30 días pasadas las elecciones. 5.-Prepara respuestas a peticiones relacionadas con temas presupuestarios de senadores y miembros.	La Oficina de Presupuesto en el Parlamento (PBO por sus siglas en inglés) debe desarrollar un plan de trabajo anual en consulta con el Comité unido de Cuentas Públicas y Auditoría (Joint Commitee of Public Accounts and Audit). En este plan se delinean y planifican las prioridades y asignaciones de recursos.	El nombramiento del líder o titular se realiza por un periodo de 4 años por la Mesa Directiva del Parlamento (el ciclo de elección en el parlamento es de 3 años). El titular del PBO es elegible para reelegirse hasta por 8 años (no más de ese periodo). La administración del personal y los recursos humanos depende del Oficial de Presupuesto Parlamentario, que tiene la autoridad para contratar o despedir personal.	Se asignan dos personas externas en un comité para auditar el trabajo del PBO. El plan de trabajo es revisado por externos como son: centros de investigación (think-tanks), academia, revisores internacionales, sector privado u Oficinas de Presupuesto en el Parlamento de otros países).	1.-Dentro de sus funciones no se incluye la de preparar estimaciones y/o proyecciones de las variables económicas y fiscales. 2.-No se estipula fecha de entrega de documentos específicos.

País: Austria **Staff:** 6 expertos y 2 asistentes
Fecha: 2013 **Presupuesto anual MXN:** N/D otorgado por la oficina parlamentaria

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
La Oficina de Presupuesto en el Parlamento (PBO) tiene las siguientes funciones: 1.-Apoyo a la Comisión de presupuesto (análisis, documentos escritos y estudios cortos en materia de presupuesto). 2.-Apoyo al resto de las comisiones parlamentarias con evaluaciones de impacto. 3.-Consultas en materia de desempeño y presupuesto de género. 4.- Llevar a cabo análisis cortos a solicitud de los miembros de la Comisión de Presupuesto. 5.- La Comisión de Presupuesto decidió invitar al titular de la Oficina de Presupuesto en el Parlamento a participar en todas sus reuniones como un experto.	Los temas que incluye el plan de trabajo son: • Impacto financiero y macroeconómico • Económicos, medio ambiente y sostenibilidad social • Effectos distributivos • Costeo de la nueva legislación y programas propuestos por el Gobierno • Impactos en materia de género e igualdad • Seguimiento y monitoreo de la implementación del presupuesto por resultados. Para prevenir una carga excesiva de peticiones al PBO, éstas se limitan a 3 preguntas por mes para cada grupo parlamentario.	Respecto a su personal, cuenta con un equipo directivo de 6 personas. Todo el personal está empleado bajo los términos de la Ley de Servicio Parlamentario.	Los productos del PBO están disponibles al público en línea. El PBO no tiene un panel externo de expertos que lo asesore en su trabajo y metodologías.	No produce costeos detallados de leyes indiviuales o políticas públicas. No evalúa los impactos fiscales de las plataformas electorales de los partidos políticos.

País: Bélgica **Staff: 40**
Fecha: 1936 **Presupuesto anual MXN: N/D**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
1. Monitorear el cumplimiento de los objetivos/metas presupuestarios de mediano plazo. 2.- Desarrollar recomendaciones normativas, específicamente respecto a las metas de déficit de mediano plazo y su desglose por subsector. 3.- Recomendar un camino presupuestario multianual (los objetivos presupuetarios deben establecerse en términos nóminales y estructurales). 4.- Tiene la función específica de analizar y monitorear los Requerimientos financieros del sector público.	El Consejo de Finanzas (High Council of Finance, HCF) organiza su programa de trabajo de acuerdo con su mandato. El HCF tiene que responder a las solicitudes del gobierno, y también puede realizar análisis por iniciativa propia.	La administración del personal y los recursos humanos depende del Oficial de Presupuesto Parlamentario, que tiene la autoridad para contratar o despedir personal.	No cuenta con una revisión externa de su programa de trabajo. El plan de trabajo se realiza en forma conjunta con el ministro de Finanzas, de planeación, presupuesto y el banco central.	

País: Canadá **Staff: 17**
Fecha: 2006-2008 **Presupuesto anual MXN: 40,264,000**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
1. Tiene la función de producir hojas informativas (fact sheets) – que son resúmenes cortos del contexto (2 cuartillas máximo). Sin embargo, este producto no lo ha realizado hasta ahora. 2. Notas breves –Análisis detallado, de hasta 5 cuartillas. 3. Reportes de análisis económico y financiero independiente y profundo, y documentos de trabajo de investigación.	La Oficina del Presupuesto en el Parlamento (PBO) establece su programa a su discreción. Sin embargo, debe atender los principios que el Congreso le envía: Los dos principios para establecer las prioridades: 1. Materialidad.- definido como un proyecto o petición que se puede esperar tenga un impacto sustantivo en las finanzas públicas, estimados o la economía de Canadá. 2. Contribución potencial.- definido como un proyecto o petición que tiene potencial de aumentar la transparencia presupuestaria y/o infomar al parlamento y al público sobre la implementación de un presupuesto y manejo financiero sostenible.		El PBO activamente fomenta la revisión externa de su trabajo. Esto lo hace para validar de su trabajo y asegurar el rigor técnico en su metodología y resultados.	

País: México
Fecha: 1998

Staff: 59 (2011)
Presupuesto anual MXN: 50,900,000 Desde 2010, el presupuesto del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) no se administra directamente por el mismo.

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
• Analizar los informes trimestrales de economía, finanzas públicas y deuda del gobierno federal; el paquete económico (iniciativa del ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos); los cambios y avances del plan nacional de desarrallo en materia de finanzas públicas; y el reporte de comercio exterior y tarifas. • Notas informativas o estudios más largos sobre temas de finanzas públicas. • Valoración de impacto presupuestario de las iniciativas de ley y decreto.	El director del CEFP es responsable de preparar una propuesta de programa de trabajo. El programa de trabajo debe someterse a aprobación del comité del CEFP. El programa de trabajo debe aprobarse a más tardar en febrero. El CEFP puede proponer proyectos de investigación por iniciativa propia, pero debe someterse a la aproba-ciónd el comité del CEFP.	Para nombrar al titular del CEFP, la Junta de coordinación politica designa un jurado integrado por académicos y profesionistas expertos en el tema de finanzas públicas (incluyendo dos expertos del Colegio Nacional de Economistas y del Colegio Nacional de Ciencas Políticas y Administración Pública). El candidato propuesto debe ser aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados. El personal del CEFP es contratado por el Congreso y no por el centro, y por lo tanto, están sujetos a las mismas reglas y condiciones (tabulador de pagos, código de conducta, etc.) del resto de los empleados del Congreso. Los sueldos del personal del CEFP son ligeramente menores que los del servicio civil de carrera del gobierno para responsabilidades similares.	El CEFP no cuenta con un consejo asesor de expertos independientes para proveer comentarios sobre su programa anual de trabajo y la calidad de sus productos.	El nombramiento de su director ha sido capturado por los partidos políticos. Sus directores no han durado más de un encargo (5 años) y pocos han durado el encargo completo. Limitaciones al revisar y realizar investigaciones. Limitaciones presupuesta-rias y de contratación. Actualmente no cuenta con las funciones de un verdadero Consejo Fiscal: evaluar o realizar estimaciones de las variables macroeconómi-cas y fiscales; no lleva a cabo monitoreo de las reglas fiscales; no evalúa la política fiscal en el corto, mediano y largo plazos; no lleva a cabo análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

País: Holanda
Fecha: 1945

Staff: 117 (91 en finanzas públicas, el resto en adminsitración)
Presupuesto anual MXN: 286,650,000 Puede tener clientes como otros ministros y cobrar por sus analisis. Su presupuesto es aprobado para 4 años.

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
Realizar estimaciones y proyecciones, costeo de propuestas de políticas públicas; e investigación. Proyecciones • Proyecciones macroeco-nómicas y fiscales de corto plazo. El CPB (Bureau for Economic Policy Analysis) actualiza sus proyecciones y las hace públicas cuatro veces al año. • Proyecciones de ingresos: proyecciones sobre ingresos tributarios. • Proyecciones presupues-tarias de mediano plazo: al menos cada 4 años. Las proyecciones fiscales de	El CPB establece sus prioridades. El CPB también sigue su propio programa de trabajo provisto por su consejo de asesores, el Comité de Planeación Central y el Ministerio de Asuntos Económicos.	Su titular es propuesto por el Ministerio de Asuntos Económicos (bajo criterios profesionales y no políticos). La duración en el encargo es de 7 años con posibilidad a renovar. Su personal se compone de servidores públicos, contratados tanto local como internacionalmente.	La Comisión de Planeación Central (Central Planning Commission, CPC) asesora a la administración del CPB en su programa de trabajo. Los miembros del CPC son expertos reconocidos en temas de política económica y finanzas públicas. Son designados por el Ministerio de Asuntos Económicos por un periodo de 3 años. Cada cinco años, el trabajo del CPB es evaluado por un grupo de revisores provenientes de la academia.	• El CPB es parte del poder ejecutivo. • El parlamento no tiene ningún rol en las designaciones clave en el CPB o en cualquier aspecto del funcionamiento del CPB. • No provee asesoría normativa en políticas públicas al gobierno, respecto a su factibilidad e impacto. • No monitorea el cumplimiento de las reglas fiscales.

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
mediano plazo son la base para el costeo las plataformas electorales de los partidos políticos. • Proyecciones Pre-electorales: Estas se publican 6 meses antes de las elecciones para el parlamento. • Proyecciones de largo plazo: Se basan en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Costeo • Todos los proyectos importantes de infraestructura deben someterse análisis costo-beneficio. Cada dependencia puede solicitar un costeo y/o estimación de impacto económico de cualquier iniciativa de política pública. • Costeo de plataformas o manifiestos electorales • Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar costeos y estimaciones de impacto económico de parte del CPB. • Analiza temas relevantes de política pública de acuerdo a su propio programa de investigación.				

País: Portugal **Staff: 5 miembros del Consejo y 20 de Staff**
Fecha: 2011 **Presupuesto anual MXN: 55,786,500**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
• Evalúa los escenarios macroeconómicos adoptados por el gobierno, así como la consistencia de sus proyecciones presupuestarias. • Evalúa el cumplimiento de las reglas fiscales que están establecidas en las leyes. • Analiza la dinámica de la deuda pública y sus sostenibilidad. • Analiza la dinámica de los compromisos y obligaciones existentes, con énfasis en pensiones, sistemas de salud, y Asociaciones Público Privadas.	ND	Titular: Los estatutos especifican que existen tres órganos de gobierno del Consejo portugués: 1) El Consejo Senior, 2) el Comité Ejecutivo, y 3) el auditor. El Consejo Senior es un órgano colegiado de 5 miembros (presidente, vice presidente, un miembro del ejecutivo, y 2 miembros que no son del ejecutivo). Cada miembro es designado por el gobierno (Consejo de Ministerios) en una propuesta conjunta del Presidente de la Corte de Auditores y del Gobernador del Banco Central.	La Corte de Auditores y el Gobernador del Banco Central tienen un rol único en su presupuesto y designación de los miembros de su consejo. El CFP cuenta con un auditor Interno que revisa su funcionamiento.	El CFP es independiente tanto del poder ejecutivo como del parlamento. No tiene la función de costeo de iniciativas y políticas.

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
• Evalúa la posición financiera de regiones autónomas y gobiernos locales. • Evalúa la situación financiera y económica de las empresas públicas. • Analiza los gastos fiscales. • Monitorea los cambios en el presupuesto (budget out-turn).		Personal: quisieran agrandar su staff. Todavía están en reclutamiento, la cantidad de gente que cumple con los requisitos es poca.		

País: UTAO- Portugal **Staff: 6**
Fecha: 2006 **Presupuesto anual MXN: Incluido en el Parlamento**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
	Cada año, se preparan alrededor de 30 notas analíticas.			Recursos insuficientes

País: República de Eslovaquia **Staff: 3 consejeros, 11.5 analistas y 2 secretarias**
Fecha: 2012 **Presupuesto anual MXN: 28,665,000**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
1. Desarrollar y publicar un reporte con indicadores de sostenibilidad. 2. Preparar y publicar, por iniciativa propia, opiniones respecto a propuestas legislativas enviadas al Consejo Nacional (su parlamento), en términos de sus implicaciones presupuestarias así como en la sostenibilidad de largo plazo. 3) Llevar a cabo otras actividades relacionadas con el monitoreo y evaluación del desarrollo fiscal.	Su programa de trabajo se guía por su mandato. El marco le permite determinar su propio plan de trabajo (siguiendo su mandato).	El Artículo 7(1) le permite al Consejo publicar en su sitio web su metodología y supuestos realizados para el análisis de sostenibilidad fiscal. Asimismo, el Consejo publica en su sitio web: bases de datos; información y contratos sobre compras públicas; presentaciones; blogs; un presupuesto ciudadano; y un reporte anual. El Consejo tiene una versión en inglés de su sitio web.	El Panel Asesor se integra por 5 expertos extranjeros con reconocimiento y respecto público en materia fiscal. Sus miembros trabajan pro bono.	Puede llevar a cabo costeo de propuestas, políticas e iniciativas, aunque no se le requiere por mandato.

País: España **Staff: 35**
Fecha: 2013 **Presupuesto anual MXN: 98,784,000**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
Desempeña su labor para todos los niveles del sector público. 1. Reporte de proyecciones macroeconómicas; 2. Borrador del programa de estabilidad;	En el primer trimestre de cada año, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) prepara y publica su plan de trabajo, incluyendo todos los reportes y opiniones	El nombramiento del presidente del AIReF debe ser aprobado por las comisiones respectivas del Congreso y el Senado.	Cuenta con un consejo asesor de 9 miembros. Los cuales son profesionales tanto de la academia como del sector público. El presidente del AIReF se ha comprometido a llevar a	Es autónoma por ley pero está dentro del Ministerio de Finanzas

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
3. Proyectos de presupuesto y principales líneas presupuestarias del gobierno; 4. Presupuesto de la administración pública; 5. Implementación del presupuesto, deuda pública y la regla del techo de la deuda; 6. Metodología para estimar tendencias de los ingresos, gasto y el crecimiento de la tasa de referencia; 7. Determinación de objetivos individuales (balance presupuestario y deuda pública) para regiones autónomas; 8. Planes económico-financieros, así como planes de restablecimiento del equilibrio para la administración central y las regiones autónomas; 9. Aplicación de mecanismos correctivos; y 10. Análisis de la ocurrencia de circunstancias excepcionales que afectan la estabilidad presupuestaria y financiera.	obligatorios, así como los estudios solicitados. Adicionalmente, AIReF publica un calendario en su sitio web que indica las fechas de entrega (por parte de los administradores públicos) de la información disponible y necesaria para realizar sus reportes. AIReF difunde información sobre las metodologías, supuestos y datos que se utilizan en sus análisis.		cabo una evaluación de medio año de la actividad del AIReF.	

País: Suecia **Staff: 6 consejeros 4 staff y una persona para administración**
Fecha: 2007 **Presupuesto anual MXN: 18,844,410**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
El consejo de política (Fiscal Fiscal Policy Council FPC por sus singlas en inglés) tiene las siguientes funciones: 1) Revisa y asesora la política fiscal y económica y si los objetivos propuestos por el gobierno y decididos por el Palamento están siendo alcanzados. 2)Revisa si la política fiscal es consistente con la sostenibilidad de largo plazo 3)Asesora sobre la situación y relación de la política fiscal y los ciclos económicos 4)Revisa y asesora de la calidad de las proyecciones presentadas para los modelos y sus supuestos. 5)Evaluación expost y ex ante de la política fiscal.	El FPC solo tiene una tarea obligatoria de entregar un repote anual. Dentro de sus límites tiene plena autonomía para determinar el contenido y enfoque de dicho reporte. Además su mandato le permite realizar análisis por iniciativa propia. Cada año publica reportes de diversos temas de interés público.	El gobierno designa a todos sus miembros tomando en cuenta las propuestas del Consejo (FPC). Las propuestas son públicas y puden representar un costo político en caso que el gobierno decida sobre algún candidato no apto. Las designaciones son válidas por un tiempo fijo, sin exceder 6 años para el Presidente y 3 años para los otros miembros. El Consejo puede incluir a extranjeros Staff: El Director no tiene manejo directo de la contratación de su personal ni de su presupuesto. El FPC puede utilizar consultores externos.	El FPC recibe asesorías como parte de arreglos con el Fondo Monetario Internacional para solucionar problemas de gobernanza.(International Monetary Fund, 2010).	Es una agencia del gobierno que depende del ministro de finanzas

País: Reino Unido
Fecha: 2010

Staff: 22
Presupuesto anual MXN: 51,169,500 El parlamento monitorea el presupuesto de la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (Office for Budget Responsability, OBR).

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
1. Producir las proyecciones económicas y fiscales oficiales (por un periodo de 5 años) dos veces al año. 2. Evaluar el progreso del gobierno en el cumplimiento de sus objetivos fiscales. 3. Evaluar la exactitud de sus pronósticos previos. 4. Analizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.	El OBR decide su propio plan de trabajo con los límites que le establece su mandato legal (los cuales incluyes tiempos establecidos para determinados reportes). El OBR puede y lleva a cabo análisis por iniciativa propia. Tanto el gobierno como el parlamento pueden solicitarle análisis adicionales. Sin embargo, el OBR decide si llevará a cabo los análisis solicitados o no.	Un presidente y dos vice presidentes que se seleccionan en un proceso de competencia abierto. Los nombramientos son por un periodo de 5 años, con posibilidad de renovarse una vez que existan causales claras para remover al presidente. El OBR tiene alrededor de 19 empleados de tiempo completo. El personal del OBR es parte del servicio civil de carrera bajo los términos y condiciones del staff del Tesoro.	El OBR es sujeto a auditoría interna. Cuenta con un panel de nueve personas integrado por expertos líderes en los temas fiscales y económicos, que lo apoyan en el desarrollo y monitoreo de su programa de trabajo y métodos. En 2012 se estableció en ley que se llevarán a cabo revisiones independientes del OBR cada 5 años.	El OBR está dentro del poder ejecutivo. Una limitación es que su análisis se hace sobre las políticas públicas existentes y no analiza los impactos de otras políticas públicas alternativas.

País: Estados Unidos
Fecha: 1974

Staff: 246
Presupuesto anual MXN: 889,200,000

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
El CBO Congress Budgetary Oficce) realiza: • Proyecciones económicas y de montos presupuestarios de base cubriendo periodos de 10 años, mostrando el impacto presupuestario de alternativas de política. (las proyecciones son actualizadas) • Proyecciones presupuestarias de largo plazo cubriendo 25 años y extendiéndose hasta 75 años. • Análisis de las propuestas presupuestarias del comité de presupuesto, sus implicaciones en el gasto e ingreso. • Ayudar al comité de presupuesto en la resolución del presupuesto dando distintas alternativas para el gasto e ingresos. • Ayuda al Congreso a realizar decisiones presupuestarias para reducir el déficit presupuestarios, • Revisiones mensuales del presupuesto	El programa anual de trabajo del CBOes determinado por su mandato y por las peticiones de legisladores. Cualquier comité del Congreso o miembro puede hacer solicitudes al CBO de realizar estudios de política pública y de su impacto presupuestario. Dichas solicitudes se llevan a cabo por medio de dos niveles de prioridad: • Primera prioridad: De los 6 comités especializados del Congreso • Segunda prioridad: Cualquier congresista u otro comité del Congreso.	Titular: El Director del CBO es designado por el Líder de la Cámara de representantes considerando las recomendaciones de los comités de presupuesto de la Cámara y del Senado. El periodo del Director es de 4 años, su encargo puede ser renovado sin límite alguno. La ley establece que el Director del CBO puede ser removido por una resolución de Senado o Cámara de Representantes. Staff: El staff es nombrado por el Director del CBO, quien fija su compensación. El staff del CBO no es parte del servicio civil de carrera. Los empleados del CBO tienen prohibido participar en actividades políticas de los partidos.	Se creó un Panel de Asesoría económica. Los asesores duran un periodo de 2 años en el encargo y pueden ser renovados sin limitantes. Este Panel se encarga de revisar las estimaciones macroeconómicas, calidad profesional del CBO y su transparencia.	No da recomendaciones de política pública.

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
Costeo: • Costeo de todas las iniciativas • Estimados formales por escrito al Congreso, • Análisis de mandatos federales- proyectos en la ley para el sector federal, estatal o privado • Construyendo modelos estadísticos, computacionales, de comportamiento de corto y largo plazo de costos e ingresos. • Testificar ante los comités del Congreso en temas presupuestarios y económicos, • Proveer al Congreso explicaciones a mayor detalle Otras: • Llevar a cabo investigación por iniciativa propia y realizar reportes bianuales del programa de rescate de activos (Troubled Asset Relief Program -TARP) • Monitoreo de reglas fiscales				

País: Corea del Sur **Staff: 138**
Fecha: 2003 **Presupuesto anual MXN: 253,232,000**

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
• Análisis de la propuesta de presupuesto • Estimaciones de costeo de políticas y en otras materias • Análisis y proyecciones de las tendencias macroeconómicas • Análisis y evaluación de los proyectos nacionales más importantes. También realizan costeo y análisis solicitado por algún comité de la Asamblea o por algún miembro. El NABO prepara un amplio rango de evaluaciones todos los años, desde infraestructura, proyectos de asistencia social y de instituciones autónomas. • Tiene la facultad y obligación de hacer el costeo de propuestas de política pública.	La oficina de la Asamblea Nacional de presupuesto (NABO por sus siglas en inglés) tiene la libertad para realizar investigaciones y análisis por su cuenta, casi todo su trabajo se da en respuesta a las solicitudes de la Asamblea Nacional (Legislativa).	Titular: El director del NABO es designado y removido por ell Líder de la Asamblea Nacional con el consenso del comité especializado. Staff: El personal del NABO está contratado con prestaciones y exámenes realizados por un servicio parlamentario independiente, al igual que sus tabuladores salariales.	El NABO tiene un panel de consultores externos compuesto por un director y 14 miembros. Los miembros duran en el encargo 2 años con posibilidad a renovar. Adicional realiza auditorías internas de su actividad. De igual manera es auditada por la Autoridad de Fiscalización y auditoría.	El periodo del jefe del NABO no está definido, su estabilidad es débil. Cada que entra un nuevo Líder de la Asamblea el jefe del NABO renuncia y pudieran reelegirlo por dos años más.

País: Dinamarca **Staff:** 30
Fecha: 1962 **Presupuesto anual MXN:** 79,844,971

Funciones	Programa de trabajo	Staffing	Revisión y Gobernanza	Limitaciones
1) Producción de proyecciones macroeconómicas de corto y mediano plazo, sin tener efecto en el proceso presupuestario. 2) Análisis de la situación fiscal, sostenibilidad fiscal de largo plazo y recomendaciones de la distribución fiscal en el corto plazo, preguntas estructurales de política pública con enfasis en política del mercado laboral, impuestos y reforma pensionaria. 3)analisis de las consecuencias económicas asociadas de alcanzar metas de energía, el medio ambiente o objetivos respecto al cambio climático. 4) Hacer recomendaciones de política pública.	Tiene discreción para determinar su programa de trabajo y enfocarse en investigaciones específicas.	Presidido por un presidente y copresidido por 4 académicos economistas. Son nombrados por un periodo de 6 años mientras que el gobierno dura 4 años en turno. El consejo económico está compuesto por hasta 22 personas que son nombradas para representar la mayor cantidad de intereses posibles: económicos, partidistas, sindicales, de distintos ministros, banqueros, Los principales consejeros son de tiempo completo y reciben una remuneración económica. Staff: El staff es medio tiempo y cuenta con un personal de 30 personas de tiempo completo. El director operativo es nombrado por el Ministro de Finanzas. Tienen posiciones salariales competitivas y condicionales sindicales que les permite pasar del ministerio de Finanzas al Consejo económico.	La gobernanzas está en el Consejo de los 4 "sabios" que funge como contrapeso de los intereses representado por los distintos copresidentes. A pesar de que no cuentan con revisión a su programa de trabajo , sus proyecciones son comparadas con la de otras instituciones.	No tiene un papel en la evaluación fiscal del costeo de propuestas electorales, propuestas legislativas o individuales.

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de: OECD Journal on Budgeting Volume 2015/2 2016.

Este documento fue elaborado por Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz de México Evalúa con la colaboración del Colectivo por un Presupuesto Sostenible "Colectivo Peso", un grupo de organizaciones que se dedica al análisis del presupuesto y a impulsar prácticas y propuestas para lograr un gasto público eficaz, eficiente, responsable y sostenible en nuestro país.

Nuestro objetivo es proponer cambios que mejoren la salud y sostenibilidad de las finanzas públicas. Actualmente el Colectivo lo integramos:

México Evalúa

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C.

Gestión Social y Cooperación, A.C.

El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo

Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza

Diseño a cargo de Miguel Cedillo.

MÉXICO EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

fundar Centro de Análisis e Investigación

IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

gesoc a.c. GESTIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN

CIEP

ITDP México

Ethos LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ACCIÓN CIUDADANA FRENTE A LA POBREZA

#CONSEJO**FISCAL**QUECUENTE