

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

CONSEJOS FISCALES, UNA ALTERNATIVA INSTITUCIONAL PARA FORTALECER EL DESEMPEÑO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN FINANZAS PÚBLICAS
NÚMERO 6, AGOSTO 2016



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Miguel Barbosa Huerta
PRESIDENTE

Senador Roberto Armando Albores Gleason
SECRETARIO

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz
SECRETARIO

Gerardo Esquivel Hernández
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

*Consejos Fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño
y la sostenibilidad de las finanzas públicas.*

Serie: Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas
Número: 6

Primera edición agosto de 2016.

D. R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro,
Delegación Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

Dirección General de Finanzas

Mtro. Noel Pérez Benítez

Autores:

Mtro. Juan Manuel Andrade Hernández

Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas

Colaboradores:

Karen Olivo Santana

Montserrat Padilla Martiñón

Diana Plascencia Alcaraz

Melisa Cárdenas Ponce

Constanza Lara Butler

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.

Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Contenido

Introducción.....	2
1. Consejos fiscales	3
1.1 Funciones de los consejos fiscales	3
2. Los consejos fiscales en la determinación de la política fiscal	5
2.1 Motivaciones económicas del uso de la deuda pública	5
2.2 Motivaciones político-económicas de la deuda pública	9
Recuadro analítico – Equivalencia Ricardiana	15
3. Los consejos fiscales en la sostenibilidad de las finanzas públicas.....	16
3.1 Atribuciones o mandatos de los consejos fiscales	17
Análisis positivo.....	17
Análisis normativo y recomendaciones.....	18
Elaboración y evaluación de pronósticos	19
Sostenibilidad fiscal	19
Monitoreo de reglas fiscales.....	20
Costeo de nuevas medidas.....	20
3.2 Contribuciones de los consejos fiscales a las finanzas públicas.....	22
3.3 Independencia de los consejos fiscales	24
4. Evolución histórica de los consejos fiscales	26
5. Consolidación de un consejo fiscal mexicano.....	27
6. Consideraciones finales.....	30
Bibliografía	31
Fuentes electrónicas	34

Introducción

Tradicionalmente los asuntos en materia de ingreso, gasto y endeudamiento de la economía nacional, se abordan desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo desempeña un papel menos activo en el diseño de políticas fiscales. Sin embargo, con el paso del tiempo, la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política fiscal ha sido cada vez mayor, esto a través de la aprobación de los niveles de ingreso y gasto en los presupuestos; junto con actividades vinculadas al control, supervisión y rendición de cuentas de los recursos públicos.

Es por ello que, los consejos fiscales como instituciones que cuentan con el mandato para analizar temas vinculados a la sostenibilidad de las finanzas públicas, pueden realizar análisis económicos y evaluar la implementación de la política fiscal, tienen el objetivo de incrementar la participación en el diseño de ésta por parte del Poder Legislativo, así como del común de la población.

En consecuencia, durante las últimas tres décadas, los congresos de distintos países han incrementado su participación en el diseño de la política fiscal mediante la figura institucional de los consejos fiscales. Los consejos fiscales, también denominados instituciones fiscales independientes, oficinas parlamentarias de presupuesto u oficinas de responsabilidad presupuestaria, han despertado el interés de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para examinar el papel que estas agencias tienen en el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal de los países.

Esta reciente inclinación por instaurar consejos fiscales se ha visto impulsada por la preocupación de llevar a cabo un manejo adecuado de la deuda pública, indicador económico que, de acuerdo con Calmfors y Wren-Lewis (2011), en la mayoría de países de la OCDE aumentó considerablemente entre la década de 1970 y mediados de la década de 1990, y se ha observado el mismo fenómeno a partir de la crisis económica y financiera internacional de 2008-2009.

Más aún, manejar prudencialmente la deuda pública es importante, ya que un aumento excesivo de ésta puede tener consecuencias negativas para el buen funcionamiento de la economía, entre otras cosas, porque eleva el riesgo de impago y reduce la confianza por parte de los acreedores. En este sentido, Reinhart y Rogoff (2011) señalan que un factor común en las crisis económicas es la desmesurada acumulación de deuda. Por otra parte, altos niveles de deuda limitan el incremento del gasto público en tiempos de baja actividad económica, lo cual restringe la capacidad de los gobiernos para reactivar la economía. En este marco, los consejos pueden cumplir, o ser una alternativa, para supervisar el desempeño de las finanzas públicas, el cumplimiento de reglas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por ello, el presente cuaderno de investigación expone en la primera sección qué es un consejo fiscal y cuáles son sus principales funciones; mientras que el segundo apartado aborda la importancia de los consejos fiscales, así como las motivaciones que tiene el gobierno para aumentar el gasto público por medio de la contratación de deuda. Por su parte, la tercera sección presenta los beneficios de la participación y las atribuciones de los consejos fiscales cuando se busca garantizar la sostenibilidad de la deuda; este mismo apartado aborda además la importancia que tiene la independencia de los consejos para cumplir cabalmente con las funciones mandatadas.

En tanto, la cuarta sección sintetiza la evolución histórica de los consejos fiscales en el ámbito internacional, y el quinto apartado muestra las oportunidades que tiene México para fortalecer las funciones y atribuciones de un consejo fiscal; donde instituciones como el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, realizan esfuerzos encaminados a favorecer el debate informado en materia de política fiscal. Finalmente, la sexta sección expone las consideraciones finales.

1. Consejos fiscales

El FMI (2013) define a los consejos fiscales como instituciones públicas independientes, que participan en la consecución de la sostenibilidad de la hacienda pública a través de diversas funciones que van desde la supervisión del desempeño de las finanzas públicas, hasta la realización de estimaciones y pronósticos del comportamiento macroeconómico que son la base para elaborar previsiones presupuestarias. Asimismo, tienen como objetivo fomentar la transparencia fiscal e informar a la ciudadanía sobre el desempeño de las políticas fiscales que implementa el gobierno. En este contexto, Hagemann (2011) menciona que los consejos fiscales también pueden realizar funciones relacionadas con brindar asesoramiento y orientación sobre aspectos clave de la política fiscal.

Por su parte, Kopits (2011) señala que las principales funciones de un consejo fiscal son la realización de análisis y evaluaciones tanto del desempeño fiscal como de las propuestas legislativas previas a su aprobación. Son este tipo de funciones, las que permiten que los consejos puedan tener una participación importante en la estimación de costos y previsiones para determinar las consecuencias macroeconómicas y fiscales de presupuestos o leyes, ya sea en el corto, mediano o largo plazo.

1.1 Funciones de los consejos fiscales

De manera general, el FMI (2013) indica que las principales funciones de los consejos fiscales pueden ser agrupadas en cuatro categorías.

I. Análisis, revisión y seguimiento independiente de políticas, planes y desempeño fiscal del gobierno. Los consejos fiscales llevan a cabo análisis y revisiones de los proyectos de presupuesto público para verificar el adecuado uso de los recursos, conforme al cumplimiento de las normas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Adicionalmente, realizan un seguimiento del desempeño macroeconómico y fiscal para contrarrestarlo con las metas y objetivos planteados originalmente en el diseño de los presupuestos. Asimismo, los consejos pueden analizar otros temas relacionados con la conducción de la política fiscal, como serían las posibles consecuencias en las finanzas públicas del comportamiento del mercado laboral y los impactos derivados del envejecimiento poblacional.

II. Desarrollo o revisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias. Para elaborar el presupuesto de ingresos y egresos a nivel nacional, se necesita contar con proyecciones macroeconómicas que permitan estimar los recursos que estarán disponibles para el siguiente periodo fiscal. Tradicionalmente, las autoridades en materia de política fiscal son quienes realizan dichas proyecciones, sin embargo, es una función que pueden realizar los consejos fiscales, o bien, ser una fuente independiente de información que permita comparar o revisar las proyecciones oficiales.

III. Costeo de proyectos de política pública. Los proyectos de política pública implican el uso de recursos gubernamentales, por ello, es necesario contar con estimaciones sobre cómo se financiarán. Esta función abarca la generación de estimaciones sobre las fuentes de financiamiento necesarias para llevar a cabo cualquier programa de gasto o política específica. Más aún, un consejo fiscal al elaborar estudios de factibilidad financiera — los cuales consisten en evaluar los proyectos en un horizonte de mediano a largo plazo para dimensionar las repercusiones sobre el crecimiento del producto y el desempeño de las finanzas públicas — generan distintos análisis que consideran los posibles beneficios de los proyectos de política pública.

IV. Asesoría a autoridades sobre opciones de políticas públicas. Los consejos fiscales al generar análisis independientes y apartidistas sobre diferentes temas vinculados al ingreso y el gasto de los recursos públicos, tienen la capacidad de brindar asesoramiento sobre la conducción de la política fiscal. La toma de decisiones en materia de política fiscal puede ser compleja debido a la existencia de diferentes puntos de vista e intereses relacionados a un mismo tema, de aquí la importancia de ésta función de los consejos fiscales.

La realización de todas o alguna de las funciones mencionadas, permite que las decisiones en materia de política fiscal cuenten con mayor información y transparencia, de forma que la política implementada logre un mayor consenso entre los diferentes actores.

2. Los consejos fiscales en la determinación de la política fiscal

Para mejorar el desempeño de la política fiscal, de acuerdo con Atkinson y Noord (2001), es necesario diseñar y elaborar políticas fiscales que sean eficaces y eficientes, además de que aseguren la estabilidad macroeconómica. La eficacia y eficiencia de la política fiscal se refiere a que, por un lado, la entrada de recursos represente el menor costo y número de transacciones posibles y, por otro lado, que el uso de estos recursos se efectúe de la mejor manera posible. Por último, la estabilidad macroeconómica se refiere a contemplar las posibles distorsiones que puedan causar modificaciones asociadas principalmente al crecimiento de la deuda, y sus repercusiones en la sostenibilidad fiscal.

La realización de las funciones atribuidas a los consejos fiscales, tanto las que analizan las condiciones con las que se determina la política fiscal, así como las posibles consecuencias en el futuro, permiten que se genere un marco fiscal que considere mantener o generar estabilidad macroeconómica, esto con el objetivo de prevenir altos niveles de deuda que pongan en riesgo el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el crecimiento del empleo y el control de la inflación.

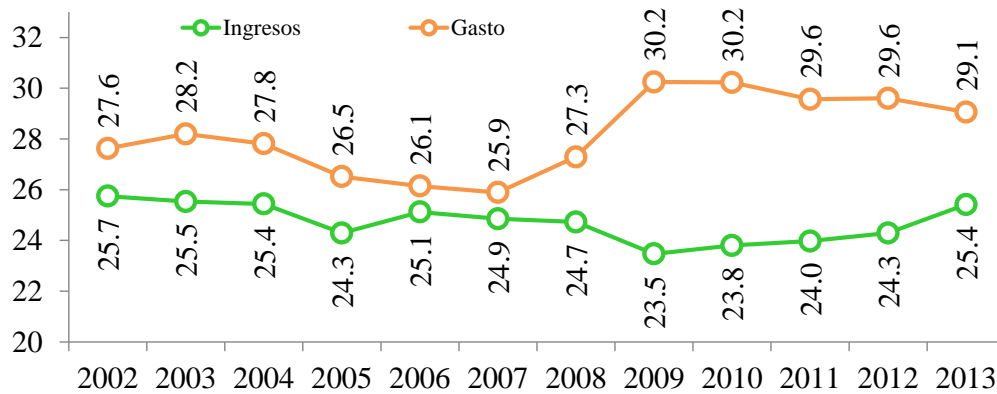
Reinhart y Rogoff (2011) señalan que para lograr estos fines, se necesita de un adecuado manejo de la deuda pública, de forma que el aumento de ésta sólo responda a la combinación de estabilizadores y acciones para contener los diferentes efectos adversos de la reducción de la actividad económica, así como para realizar inversiones en infraestructura que promuevan un mejor desempeño de la economía. Con esto, se evitan incrementos en la deuda pública que respondan a cualquier otro incentivo que esté relacionado con situaciones de oportunidad.

Con respecto a este último tema, la literatura económica ha estudiado y analizado las posibles motivaciones que tienen los gobiernos para hacer uso de la deuda pública como fuente de financiamiento del gasto. Particularmente, dichas motivaciones se pueden dividir en dos tipos, aquellas puramente económicas y las político-económicas.

2.1 Motivaciones económicas del uso de la deuda pública

Una de las herramientas que tienen los gobiernos para reactivar la economía durante periodos de bajo dinamismo, es el gasto público. Como lo muestra la Gráfica 1, el gasto público como porcentaje del PIB de los países miembros de la OCDE, se elevó con respecto a los ingresos a partir de 2007.

Gráfica 1. Ingreso y gasto promedio de países de la OCDE
(Porcentaje del PIB)



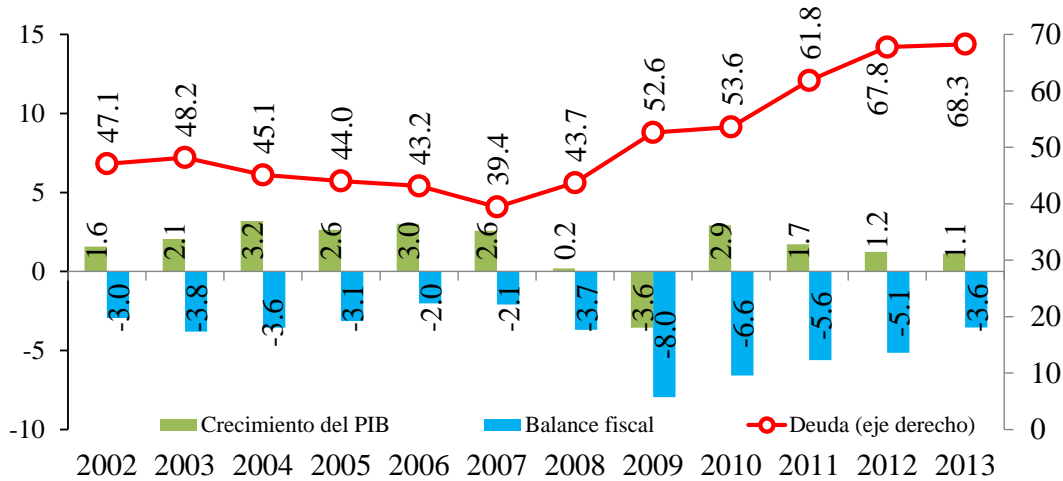
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Ante la crisis financiera mundial de 2008, la mayoría de los países implementaron una política fiscal expansiva con el objetivo de estimular la actividad económica. Esto generó déficits presupuestales que se financiaron principalmente mediante la emisión de deuda.

En la Gráfica 2 se aprecia el comportamiento promedio del crecimiento real del PIB, además del déficit fiscal y la deuda pública como porcentaje del PIB, de los países de la OCDE. La evidencia muestra que los aumentos en el déficit están vinculados tanto a reducciones en los ingresos, como aumentos en el gasto, situación que se acentuó en 2009.

A partir de 2003 se presentó una tendencia por reducir el déficit promedio, la cual fue acompañada por una contracción en los niveles de deuda. Sin embargo, entre 2008 y 2009 se produjo un repunte en dichas variables, así el déficit fiscal promedio pasó de 3.8% en 2003 a 8.0% del PIB en 2009. Por su parte, la deuda ha mantenido una tendencia creciente desde 2008, y en 2013 alcanzó 68.3% del PIB.

Gráfica 2. Déficit y deuda promedio del gobierno central, países de la OCDE
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

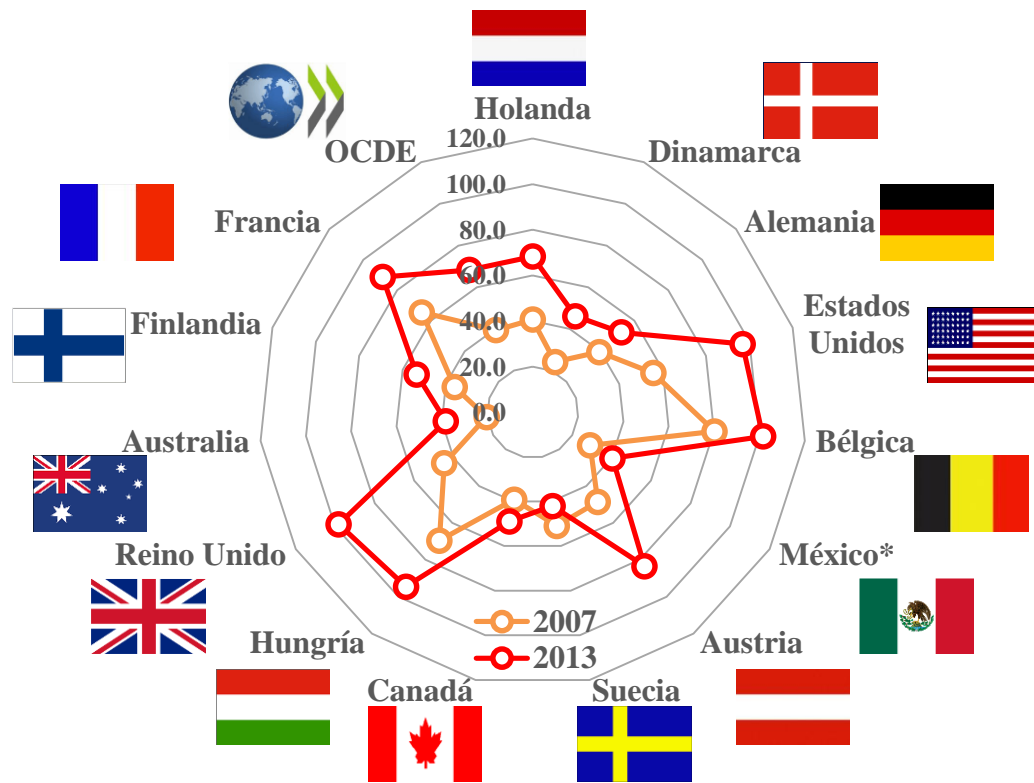
La Gráfica 3 muestra algunos países miembros la OCDE, que con excepción de Suecia, tuvieron incrementos de la deuda pública como proporción del PIB entre 2007 y 2013; resaltan los casos de Reino Unido, Estados Unidos y Austria, países en los que la deuda creció en 53.5, 41.2 y 34.8 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

En el caso de México, a pesar de que se registró un aumento relativamente bajo en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP),¹ al pasar del 29.1% a 40.4% del PIB entre 2007 y 2013, datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) muestran que al cierre del 2015, este indicador alcanzó 47.6% del PIB.

¹ Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) reflejan las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, al abarcar la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, e incorpora las actividades del sector privado y social cuando éstas actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades. En tanto, su saldo acumulado (SHRFSP) refleja el monto total de endeudamiento a través del tiempo.

Gráfica 3. Deuda de países pertenecientes a la OCDE

(Porcentaje del PIB)



*El dato correspondiente a México es el SHRFSP, y se obtuvo de la SHCP.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y la SHCP.

Para hacer frente a la crisis financiera-económica de 2008, diversos países optaron por hacer uso de la deuda para estimular la actividad económica. En este contexto, se esperaría que una vez que se recuperen los niveles de crecimiento anteriores a la crisis, los niveles de gasto y déficit presupuestal tendieran a descender. Sin embargo, Alesina, Campante y Tabellini (2008) presentan evidencia sobre que el gasto público tiene propensión a mantenerse constante como proporción del PIB, de manera que los gobiernos suelen mantener el mismo nivel de gasto durante las diferentes etapas del ciclo económico.

Por otro lado, dentro de las motivaciones económicas de la deuda pública, se encuentra la necesidad de financiamiento para inversiones productivas gubernamentales. La inversión pública en infraestructura, educación, investigación y desarrollo es indispensable para el crecimiento económico en el mediano y largo plazo, situación que justifica el uso de recursos financieros para llevarla a cabo. Buffie *et al.* (2012) señalan que de ejecutar adecuadamente programas de inversión pública de alto

rendimiento, estos pueden elevar en gran medida la producción y el consumo, además de ser autosostenibles en el largo plazo.

En este contexto, cuando las autoridades poseen mayor información acerca de las opciones de política fiscal y costeo de proyectos públicos, pueden mejorar la asignación de los recursos gubernamentales y con ello estimular la economía en periodos de baja actividad. Más aún, los incrementos en el gasto público, deben tener como objetivo prioritario la inversión pública en diferentes áreas estratégicas para potenciar el desarrollo económico, como es el caso de educación, salud o infraestructura pública.

Por otro lado, analizar, dar seguimiento, y evaluar las políticas, planes y desempeño fiscal del gobierno, junto con el desarrollo y revisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias, pueden apoyar la generación de límites a los incrementos en el gasto público, además de promover y posibilitar su reducción, esto con el fin de construir un marco fiscal sostenible.

En adición a recesiones económicas e inversión pública, la literatura ha identificado otras motivaciones por parte de los diferentes gobiernos para incrementar el gasto público a través del endeudamiento. Dichas motivaciones son relativas a situaciones de oportunidad, intereses o posicionamientos políticos; por lo que se les conoce como motivaciones político-económicas. A continuación se mencionarán los incentivos que podrían estar presentes dentro de la toma de decisiones en materia de política fiscal, y que están relacionadas a la teoría del ciclo político.

2.2 Motivaciones político-económicas de la deuda pública

En la actualidad, la mayoría de los países eligen a sus representantes por medio del voto y éstos son los encargados de tomar las decisiones del interés general de la sociedad. Este tipo de régimen democrático genera intrínsecamente una competencia entre los posibles representantes populares o partidos políticos por el voto de los electores. Se crean así estrategias de competencia entre los políticos para obtener la preferencia del electorado, dicha competencia política es estudiada y analizada por la teoría del ciclo político.

La teoría del ciclo político se encuentra integrada por diferentes modelos que interrelacionan la conducta de dos tipos de agentes, políticos y votantes, y consideran el estado que guarda la economía, así como la manera en que ésta afecta las preferencias electorales. De forma general, el ciclo político se refiere a que en periodos electorales, habrá un aumento del gasto público consecuencia de la competencia electoral.

Uno de los primeros investigadores en generar un modelo de esta naturaleza fue Nordhaus (1975), quien indicó que la política fiscal del gobierno afecta las decisiones electorales de los votantes. Por su parte, Poterba y von Hagen (1999) explican que, un factor clave para la generación de déficits

fiscales, es la interacción que existe entre las motivaciones políticas y el acomodo presupuestario e institucional. En general, este par de académicos muestran que los incentivos responden al interés de grupos políticos, que en aras de reelegirse o continuar su carrera política, en periodos electorales fomentan programas de aumento del gasto público o de recorte de impuestos.

Autores como Larraín (1994), Calmfors (2001), von Hagen (2010), Hagemann (2011) y Calmfors y Wren-Lewis (2011) han llevado a cabo estudios para precisar los diferentes incentivos que pueden generar el ciclo político. En este contexto, los siguientes apartados describen dichos incentivos, los cuales se pueden clasificar principalmente en problemas de información y relacionados con el largo plazo.

2.2.1. Problemas de información

Calmfors y Wren-Lewis (2011) analizan los problemas de información en un contexto de competencia política electoral, tanto por parte de los representantes populares como por parte de los electores. Los autores señalan que la principal consecuencia relacionada a esta problemática, es la reducción en la capacidad de tomar decisiones adecuadas respecto a la capacidad de endeudamiento, lo que genera diferentes incentivos para contratar deuda pública.

Insuficiente información por parte de los representantes populares. Reinhart y Rogoff (2011)² y Calmfors y Wren-Lewis (2011), señalan que en materia de planeación del gasto gubernamental, la falta de información sobre las restricciones de corto, mediano y largo plazo, produce una estimación no acertada sobre la capacidad de endeudamiento que tiene una economía. Los autores coinciden en que una excesiva acumulación de deuda es consecuencia de un comportamiento sobreoptimista respecto al crecimiento de la economía, lo cual provoca que la capacidad de endeudamiento que tienen los gobiernos o empresas sea sobreestimada.

Así, los gobiernos suelen crear pronósticos no acertados acerca del crecimiento de la economía para los siguientes años, cifras que se utilizan para la determinación de los ingresos y gastos futuros. Por ello, un pronóstico que contemple un crecimiento mayor sobre la actividad económica del que realmente ocurre, propicia que se calculen ingresos presupuestarios superiores a los que se recaudarán, lo cual, aunado a un determinado nivel de gasto, propicia un crecimiento en los niveles de déficit presupuestario, que puede aumentar los niveles de deuda.

Funciones como desarrollo o revisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias y asesoría a autoridades sobre opciones de políticas públicas, pueden aumentar la cantidad de

² Los autores, a través de su libro “Esta vez es distinto”, mencionan que en el entorno surge la creencia de que las reglas financieras caen en desuso, y que los problemas ocasionados por la excesiva acumulación de deuda son cosa del pasado y no volverán a ocurrir.

información al alcance de los funcionarios públicos, de manera que mejore su desempeño y fortalezca la toma de decisiones en materia de política fiscal.

Insuficiente información por parte de los electores. Maskin y Tirole (2004) mencionan que ante un escenario de democracia representativa, es de esperarse que las personas que compiten por algún puesto de elección popular, posean las capacidades suficientes para cumplir eficazmente con las responsabilidades que les demanda el cargo. En este sentido, los representantes electos tienen la obligación de tomar decisiones que el electorado no tiene tiempo, ni competencia de tomar. Por ello, existe falta de información por parte de los electores con respecto a temas gubernamentales, y en particular sobre temas fiscales.

De acuerdo con Calmfors y Wren-Lewis (2011), esta situación propicia que la mayoría de las personas emitan juicios desinformados sobre las decisiones de política fiscal, por lo que los ciudadanos sólo evalúan de manera positiva los aumentos del gasto público y la disminución de impuestos, y de manera negativa, las disminuciones del gasto y la elevación de impuestos.

Por lo tanto, en un contexto de competencia electoral, el gobierno se ve incentivado a aumentar el gasto público para poder mantenerse en las preferencias del electorado,³ de forma que en periodos electorales existe una tendencia a aumentar el gasto público; lo cual, como señala Larrain (1994) crea un ciclo económico-político del gasto. Por otro lado, el gobierno tiene pocos incentivos por disminuir los niveles de deuda, ya que cualquier recorte del gasto público o aumento de impuestos podría perjudicar sus posibilidades de reelección.

Por lo que, realizar funciones de análisis, revisión y seguimiento independiente de las políticas, planes y desempeño fiscal del gobierno, puede fortalecer la toma de decisiones en materia política fiscal. Además, con esto se facilita a la población el acceso a información sobre el desempeño de las finanzas públicas, de manera que el electorado pueda mejorar la evaluación de sus representantes populares, y desincentiva incrementos de deuda pública que respondan a situaciones de posicionamiento electoral.

En este sentido Beetsma y Kinda (2016) señalan que contar con instituciones que faciliten el acceso a información fiscal relevante, tanto para los electores como para los representantes populares, genera beneficios a la sociedad a través de dos canales. Primero, se impulsa un voto más informado por parte de los electores, lo cual se vería reflejado en que personas con mayor competencia

³ Cabe resaltar que dentro de la competencia electoral entre los diferentes grupos políticos, llevar a cabo medidas de reducción de gasto o aumento de impuestos tiene costos en cuanto a las preferencias del electorado. Así, el gobierno será renuente a optar por medidas que reduzcan los niveles de deuda pública, ya que puede perder posicionamiento electoral.

ocuparán los cargos públicos; y, segundo, se genera una reducción del déficit fiscal como resultado de un mejor desempeño de las autoridades en materia de política hacendaria.

2.2.2. Problemas con el largo plazo

De acuerdo con Calmfors y Wren-Lewis (2011) y Calmfors (2011), llevar a cabo una política fiscal de largo plazo implica diversos tipos de problemas, entre los que destacan: la competencia entre grupos o facciones políticas por utilizar una mayor cantidad de recursos públicos en favor a sus ideologías, lo que se le conoce como teoría del fondo compartido; la impaciencia tanto del gobierno como del electorado por obtener resultados de corto plazo; cambios repentinos sobre la política económica o en los intereses prioritarios de la población, conocido como inconsistencia temporal; y la posibilidad de traspaso de costos derivados de la deuda hacia generaciones futuras.

Teoría del fondo compartido. Calmfors (2011) menciona que en un contexto de democracia representativa, los partidos políticos representan diversos grupos con diferentes preferencias en cuanto a la composición del gasto público. Entonces, una forma de restringir modificaciones o nuevas políticas económicas de los gobiernos futuros, es a través de un alto nivel de endeudamiento que dificulte modificaciones a la política fiscal implementada. En este sentido, la teoría del fondo compartido explica que cuando diferentes grupos comparten un mismo fondo de recursos, cada grupo genera diversas estrategias que le permiten tener mayor acceso a los recursos en comparación con grupos rivales.

Calmfors y Wren-Lewis (2011) explican que si el partido político que se encuentra en el poder tiene altas probabilidades de no ser reelegido, puede optar por la estrategia de aumentar el gasto público apoyándose en aumentos de la deuda pública, y con ello dificultar cualquier cambio en la composición del gasto, aunado a que puede trasladar los costos derivados de la deuda al grupo político de oposición. Mediante esta estrategia, se limitan las oportunidades para generar cambios de política económica que pudiera realizar cualquier otro grupo político que vaya a sustituirlo en el gobierno.

Calmfors (2011) señala que un caso especial asociado a la teoría del fondo compartido, son las guerras de desgaste respecto a la eliminación o reducción del déficit presupuestario.⁴ Lo anterior, debido a que se desanima cualquier esfuerzo por parte del grupo político en el poder para pagar la

⁴ Una guerra de desgaste consiste en alargar el conflicto lo más posible para que una de las partes agote sus recursos primero que la otra. La analogía hecha por Calmfors (2011), se refiere a que las diferentes facciones políticas, tratarán de utilizar la mayor cantidad de recursos disponibles para que cuando alguna otra fracción ocupe el cargo público, sus recursos estén limitados.

deuda pública, ya que un grupo de oposición podría tomar ventaja de la posición financiera y con ello emplear mayores recursos para implementar sus preferencias de política económica, y así posicionarse en las preferencias del electorado. Por lo que, las personas que ocupan puestos de representación popular suelen mantener el mismo nivel deficitario precedente, o incluso aumentarlo. En consecuencia, Roubini y Sachs (1989) explican que los déficits presupuestarios más grandes suelen presentarse en países con mayor confrontación entre sus grupos políticos.

Impaciencia. Calmfors y Wren-Lewis (2011) mencionan que tanto las personas como los gobernantes esperan que los resultados de la política fiscal sean palpables de forma inmediata. Los electores desean que en cuanto la nueva administración tome el cargo público, su situación económica comience a cambiar conforme a sus expectativas y en contraste con el actuar del gobierno en turno. Por su parte, el gobierno sólo tiene el tiempo que dura su mandato para cumplir con las promesas realizadas en campaña. En este contexto, la impaciencia por obtener resultados de política fiscal en el corto plazo, genera un mayor incentivo para la presencia de déficits fiscales que buscan cubrir las promesas pactadas.

Calmfors (2011) indica que la impaciencia dificulta la reducción del déficit fiscal y el pago de la deuda, ya que los resultados benéficos de los ajustes fiscales son generalmente observables en el mediano y largo plazo. Mientras que en el corto plazo, estos ajustes provocan malestar entre la población y el gobierno puede perder posicionamiento entre el electorado.

Inconsistencia temporal. El mismo Calmfors menciona que el gobierno y la sociedad pueden tener cambios en sus perspectivas con respecto a lo que consideran necesidades prioritarias para el país, esto como consecuencia de diversos factores que van desde los nuevos desarrollos tecnológicos hasta las transformaciones ideológicas predominantes. A nivel nacional y subnacional, ciertas políticas que originalmente se consideraban consistentes con el interés general, posteriormente, pueden ser juzgadas menos deseables. A esta problemática se le denomina inconsistencia temporal.

En el caso del gobierno, un cambio en el grupo político que se encuentra en el poder, o incluso modificaciones dentro del mismo grupo político, puede traer consecuencias para la política fiscal y realizar cambios con respecto a los objetivos originales. Por otro lado, las personas también podrían experimentar cambios en sus preferencias con respecto a lo que desea del gobierno.

Afectación de generaciones futuras. Calmfors y Wren-Lewis (2011) señalan la posibilidad de traspasar los costos de la deuda a las generaciones futuras, como otro incentivo que tienen los gobiernos para endeudarse. La afectación de generaciones futuras consiste en que una sociedad en tiempo presente, a través de la emisión de deuda pública, ocupe recursos excesivos con el conocimiento de que la responsabilidad de saldar ese pasivo recaerá en el futuro. En este marco,

Calmfors (2011) menciona que algunos gobiernos se comportan de manera miope respecto al futuro, siempre que en aras de obtener recursos emiten deuda a sabiendas de que ésta deberá ser pagada con recursos producidos por generaciones futuras.

En este sentido, la traslación de la responsabilidad o el grado de afectación de las generaciones futuras puede ser directa o indirecta. La afectación será directa si la deuda contratada hoy, será pagada por las generaciones futuras. Será indirecta, si la deuda emitida por el gobierno provoca disminuciones en la inversión privada; lo que resultaría en una menor capacidad futura de producción debido a que los recursos se pudieron haber utilizado de mejor manera. Cabe mencionar que si las personas muestran un comportamiento ricardiano (ver recuadro analítico sobre Equivalencia Ricardiana), la afectación a las generaciones futuras sólo podrá ser de manera directa, ya que habría recursos financieros suficientes para que la inversión privada no se viera reducida.

Recuadro analítico – Equivalencia Ricardiana

Robert Barro en 1974 propuso el teorema de equivalencia ricardiana, el cual pretende demostrar que si el gobierno aumenta el gasto público por medio de la emisión de deuda, los efectos sobre el consumo y la producción son nulos.

Para llegar a esta conclusión, Barro plantea una reducción en los impuestos personales y mantener un nivel de gasto constante, lo que en consecuencia eleva los ingresos personales. La contratación de deuda para financiar al gasto público que excede a los ingresos presupuestarios implica que, posteriormente los ingresos presupuestarios tienen que ser mayores al gasto público, para pagar la deuda inicialmente contratada. En este contexto, el teorema de equivalencia ricardiana al limitar el análisis a dos periodos, supone que la deuda contratada en el primer periodo debe ser pagada en el segundo periodo, más los intereses generados.

El teorema asume un comportamiento racional por parte de las personas, donde son conscientes de que el mayor ingreso que poseen inicialmente, equivale a un menor ingreso en el futuro cuando se aumenten los impuestos para pagar la deuda contratada por parte del gobierno. En consecuencia el comportamiento de los individuos será preventivo con respecto a su consumo, así las personas ahorrarán parte de su ingreso excedente presente, con lo que buscan evitar disminuir su consumo futuro ante la inminente alza de impuestos para pagar la deuda que el gobierno contrajo. En última instancia, esta conducta da como resultado que el consumo y la producción permanezcan constantes, aun cuando las personas tengan un mayor ingreso disponible como consecuencia de la reducción original en los impuestos. En consecuencia, el comportamiento racional por parte de los consumidores reduce la afectación de las generaciones futuras por el uso de la deuda pública.

Sin embargo, este supuesto planteado por Barro ha recibido críticas, Mankiw (2009) señala que para que una sociedad tenga un comportamiento racional las personas necesitan contar con una alta educación financiera y condición de solvencia. Asimismo, menciona que la sociedad tiene un comportamiento miope, ya que no llega a comprender del todo las consecuencias que provocan los déficits presupuestarios del gobierno, de forma que no actúan de manera racional al momento de elegir entre consumo y ahorro.

En este marco, si se genera información disponible para los ciudadanos sobre la situación fiscal, éstos tomarán mejores decisiones respecto a la política fiscal del gobierno. Esto representaría una oportunidad para desincentivar a los gobiernos a incrementar el gasto público, cuando sus motivaciones obedecen únicamente a intereses políticos.

3. Los consejos fiscales en la sostenibilidad de las finanzas públicas

Calmfors (2011) señala que una política fiscal es sostenible si la deuda no explota en el largo plazo, de forma que esta se mantenga constante a través del tiempo. Elevados incrementos en el nivel de deuda pueden dificultar la sostenibilidad de las finanzas públicas y favorecer desajustes financieros que pongan en riesgo la estabilidad económica. Por ello, el uso de la deuda como medio para incrementar el gasto público, debe responder principalmente a fomentar inversión pública que tenga como meta generar beneficios en el mediano y largo plazo y que, en situaciones de desaceleración económica, se utilice para financiar gasto productivo que reactive la economía.

En este contexto, Hagemann (2011) menciona ciertos países han mantenido déficits presupuestales por un tiempo considerable, lo que ha derivado en un crecimiento de la deuda pública y ha dejado inadecuadas reservas financieras para la ejecución de gasto contracíclico que permita reactivar sus economías en caso de ser necesario. Esta circunstancia propicia que ante escenarios adversos se tenga que disminuir el gasto público, situación que profundiza los efectos negativos de la desaceleración económica.

Ante ello, los consejos fiscales al realizar algunas de sus funciones como las relacionadas a la revisión de las políticas fiscales o al evaluar el desempeño fiscal del gobierno, están en posición de proponer e impulsar posturas fiscales prudentes. Por ejemplo, reducir el déficit y los saldos de la deuda durante periodos de auge económico, con el fin de generar un margen de respuesta ante choques negativos inesperados en el corto y mediano plazo. Además, de acuerdo con Heller (2003) y Kumar y Ter-Minassian (2007) estas instituciones ayudan a anticipar presiones fiscales de largo plazo, como sería el pago de pensiones por el envejecimiento de la población, y con ello fortalecer una política fiscal sostenible.

Sin embargo, como señalan Joyce (2011) y Hagemann (2011), si bien el trabajo de los consejos fiscales pueden ser una condición necesaria para lograr un desempeño fiscal disciplinado y sostenible, no es condición suficiente, ya que además se requiere de un fuerte y sostenido compromiso político para mantener metas fiscales de mediano y largo plazo y, en su caso, respetar el mandato del consejo fiscal. Sin estas condiciones, cualquier mejora permanente en el desempeño fiscal y reducción del ciclo político-económico en una economía será difícil de alcanzar.

En este sentido, para el cumplimiento de tales objetivos, los consejos fiscales necesitan de atribuciones o mandatos legales que les permitan realizar sus funciones. De acuerdo con Hagemann (2011), FMI (2013) y Debrun y Kinda (2014), los consejos fiscales son agencias con atribuciones legales para que, de forma pública y sin influencia del gobierno, desincentiven la acumulación de deuda por motivaciones económico-políticas, evalúen y brinden asesoría con respecto a la política

fiscal con el objetivo de propiciar la generación de finanzas públicas sostenibles en el largo plazo y promuevan la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo.

3.1 Atribuciones o mandatos de los consejos fiscales

De manera general, los consejos fiscales tienen por objetivo contribuir a la solidez y transparencia de las finanzas públicas durante la formulación de políticas públicas. Por lo tanto, el papel de un consejo fiscal es complementario al de las instituciones de auditoría pública. En particular, mientras que las auditorías son responsables de llevar a cabo la indispensable tarea de inspeccionar retrospectivamente el ejercicio de los recursos públicos, los consejos fiscales aportan información para diagnosticar a futuro qué efectos tendrán las diferentes políticas sobre las finanzas públicas.

Kopits (2011) señala que la principal atribución de un consejo fiscal debe ser el análisis y la evaluación fiscal de proyectos de presupuesto y de propuestas legislativas previo a su aprobación, donde se debe vigilar el cumplimiento de las normas o reglas fiscales. Específicamente, los consejos fiscales deben tener la facultad de realizar el cálculo de costos y provisiones del gasto, para con ello determinar las consecuencias macroeconómicas y fiscales tanto del presupuesto como de cualquier iniciativa de ley, en el corto, mediano y largo plazo.

Entre los ejemplos de este tipo de mandatos, está analizar las posibles consecuencias de cambios en el presupuesto que puedan surgir por modificaciones en las proyecciones del crecimiento del PIB. Otro caso sería la estimación de los resultados fiscales derivados de la puesta en marcha de algún programa o proyecto público, para lo cual es necesario realizar estudios sobre la factibilidad financiera de su implementación.

En este sentido, Debrun y Kinda (2014) clasifican las atribuciones o mandatos que tienen los consejos fiscales para cumplir con las funciones antes señaladas en (i) análisis positivo, (ii) análisis normativo y recomendaciones, (iii) elaboración y evaluación de pronósticos, (iv) sostenibilidad fiscal, (v) monitoreo de reglas fiscales, y (vi) costeo de nuevas medidas.

Análisis positivo

Una manera sencilla de describir el análisis positivo de una economía es que se examina “lo que es” en lugar de “lo que debería ser”. Su principal tarea consiste en proveer elementos que permitan hacer proyecciones acertadas sobre las consecuencias de algún cambio en las circunstancias. En este contexto, la economía positiva es independiente de cualquier posición ética y juicio normativo.

Por lo tanto, el análisis positivo de temas fiscales debe estar sustentado en parámetros cuantitativos y objetivos que reflejen las condiciones reales de la economía. De acuerdo con el FMI (2013), este tipo de análisis revisa y da seguimiento independiente a las políticas, planes y desempeño fiscal del

gobierno a fin de contrastar el desempeño macroeconómico y fiscal contra las metas y objetivos planteados originalmente.

De esta forma, con la asistencia de los consejos fiscales, las personas podrían acceder a una mayor cantidad de información objetiva sobre el desempeño de la política fiscal del gobierno en turno, y en consecuencia, contribuir a mejorar la manera en que evalúan su desempeño fiscal.

Análisis normativo y recomendaciones

El análisis normativo de una economía da como resultado marcos teóricos que interpretan la evidencia empírica de las principales variables macroeconómicas. En este sentido, el análisis normativo no puede ser independiente del análisis positivo, ya que necesita evidencia empírica para avalar las decisiones que se tomarán en materia de política económica. Por lo que, cualquier proyección, debe estar basada, implícita o explícitamente, en un análisis positivo de la economía.

En particular, los consejos fiscales además de revisar y brindar seguimiento independiente de las políticas, planes y desempeño fiscal del gobierno a través del análisis normativo, tienen la posibilidad de brindar asesorías a las autoridades sobre diferentes opciones de política pública y de participar en la determinación de la política fiscal cuando se necesite tomar decisiones complejas que requieran de un consenso. Otra de las ventajas de este tipo de análisis es la posibilidad de abordar temas complementarios para la salud de las finanzas públicas y la conducción de la política fiscal, como sería el caso del comportamiento del mercado laboral o los impactos derivados del envejecimiento poblacional.

Así, los principales beneficios que se derivan de la realización de análisis normativos por parte de los consejos fiscales, son la disminución del ciclo político y la reducción de las problemáticas relacionadas con el largo plazo. Esto, ya que un consejo fiscal al realizar análisis objetivos sobre las políticas fiscales y dar recomendaciones imparciales sobre su conducción, puede contribuir a una mayor aceptación de políticas impopulares, como es el caso de los recortes presupuestarios.

En este marco, Alesina *et al.* (1998) aportan evidencia sobre que los ajustes fiscales no necesariamente ponen en riesgo la popularidad del gobierno, siempre y cuando los votantes estén conscientes de los planes fiscales, y con ello estarían dispuestos a aceptar los costos de corto plazo en aras de obtener ganancias en el largo plazo. En consecuencia, los ajustes fiscales podrían generar un menor costo político si los votantes están completamente informados sobre la posición fiscal del gobierno.⁵

⁵ Tanto el análisis positivo como el normativo supone un comportamiento racional por parte de la ciudadanía, similar al que propone Barro en el teorema de equivalencia ricardiana.

Finalmente, las recomendaciones emitidas por los consejos fiscales pueden ser el punto de acuerdo, cuando un congreso se enfrente a una decisión complicada sobre la política fiscal que habrá de implementarse.

Elaboración y evaluación de pronósticos

La elaboración de pronósticos macroeconómicos por parte del gobierno genera el marco para estimar los ingresos que podrán ser recaudados en el futuro, y con base en esta información, diseñar un presupuesto que asigne eficazmente el destino de estos recursos. En este sentido, proyecciones no acertadas tienen repercusiones negativas en la implementación de los presupuestos, ya que habrá un faltante de ingresos presupuestarios para financiar el gasto público.

Los consejos fiscales al tener el mandato de elaborar o revisar las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias, otorgan fuentes adicionales de información para comparar las proyecciones oficiales. Cabe mencionar que en algunos casos, existen consejos que tienen el mandato de generar proyecciones macroeconómicas, supuestos o parámetros clave que sirvan como insumo para la elaboración del presupuesto público.

En este ámbito, Jonung y Larch (2006) y Hallerberg *et al.* (2001) aportan evidencia empírica para demostrar que cuando las proyecciones macroeconómicas son elaboradas de manera independiente al Ejecutivo, son generalmente más acertadas, al no existir un sesgo estadísticamente significativo con relación a las variables observadas, en contraste con aquellos países donde las proyecciones dependen en su totalidad de las agencias gubernamentales. Más aún, Calmfors y Wren-Lewis (2011) sugieren que la delegación del proceso de pronóstico podría ser suficiente para restablecer la salud de las finanzas públicas.

Es así que al llevar a cabo la función de elaboración y evaluación de pronósticos, los consejos fiscales dotan de mayor información a los representantes populares, lo que facilita la realización de presupuestos más confiables.

Sostenibilidad fiscal

Dentro de las atribuciones de los consejos fiscales, se encuentra la elaboración de análisis de riesgos y de temas que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Con este mandato, los consejos fiscales buscan evitar que los gobiernos acumulen deuda de forma excesiva que ponga en riesgo la salud de las finanzas públicas.

Dentro de los beneficios relacionados con el análisis de sostenibilidad fiscal, Maskin y Tirole (2004) establecen que los consejos fiscales son un contrapeso para evitar que se antepongan los intereses personales en detrimento de los de una sociedad, como sería el caso de las generaciones futuras. Esto debido a que los miembros del consejo fiscal tienen mayores incentivos para cuidar tanto

los ingresos de la generación actual como el de las futuras, en contraste con los grupos políticos que tienen el incentivo de obtener resultados de corto plazo.

Monitoreo de reglas fiscales

Kennedy *et al.* (2001) definen una regla fiscal como aquella restricción constitucional o legislativa de la política fiscal que específicamente impone algún tipo de límite sobre las variables presupuestarias, tales como saldos, deuda, gastos o impuestos. Generalmente es aprobada junto con una regulación o procedimiento de elaboración, y surge de una discusión parlamentaria para ejecutar y controlar el presupuesto.

Kopits (2001) señala que la implementación de reglas fiscales es un primer intento por reducir el gasto público procíclico a través de una la política fiscal discrecional, que como se ha mencionado, tiene su origen principalmente en motivaciones político-económicas. Las reglas fiscales son el resultado del establecimiento de programas de consolidación de mediano plazo para conseguir estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal.

En este sentido, Calmfors y Wren-Lewis (2011) indican que la importancia de monitorear y supervisar el cumplimiento de las reglas fiscales o normas presupuestarias, radica en que el consejo puede determinar las condiciones en las que sea permitido no cumplir con ellas, donde tome en cuenta la coyuntura económica. Por ejemplo, en un contexto de desaceleración económica, se podría permitir un gasto deficitario mayor al que esté determinado por alguna regla fiscal, esto para estimular la actividad económica, y una vez reestablecida, cumplir con la regla fiscal.

Por otro lado, los autores mencionan que si las reglas fiscales son difíciles de interpretar, los consejos fiscales serían instituciones especializadas con la capacidad de dar seguimiento al cumplimiento normativo, y en su caso, tendrían la posibilidad de proponer mejoras para su interpretación. Como resultado de esta función, los consejos fiscales refuerzan la capacidad de un gobierno para cumplir las reglas fiscales, así lo señalan los trabajos de Hallerberg *et al.* (2001) y Jonung y Larch (2006).

Costeo de nuevas medidas

El costeo de nuevas medidas consiste en hacer una estimación imparcial sobre el impacto en las finanzas públicas de llevar a cabo medidas fiscales, como programas de gasto y políticas específicas que tengan consecuencias para los ingresos y egresos del Estado. Por ejemplo, costeo de proyectos de política pública, y hay casos en que algunos consejos fiscales incluso costean plataformas electorales.

Dicha estimación debe contemplar los mecanismos de financiamiento que se emplearán, así como las posibles consecuencias que su implementación tendrá sobre el crecimiento económico. De tal

manera, que el gasto público se maneje de forma prudente, con el objetivo de evitar escenarios de crisis por insostenibilidad de la deuda.

Por mencionar un ejemplo, en el caso de la inversión pública, ya sea en infraestructura, educación o investigación y desarrollo, produce efectos positivos en el crecimiento económico de mediano y largo plazo,⁶ lo cual permite aumentar la capacidad recaudatoria del gobierno en el futuro. En este marco, un consejo fiscal tendría la función de hacer un análisis que contemple no sólo el costo y el financiamiento, sino también las posibles consecuencias sobre los ingresos futuros, de forma que los mecanismos de financiamiento se ajusten a dicha dinámica. En particular, esta función de evaluación de las decisiones fiscales, estimula de manera efectiva la investigación académica para generar modelos de factibilidad hacendaria.

Si bien Debrun y Kinda (2014) establecen el marco de clasificación de mandatos de los consejos fiscales a nivel internacional, cada gobierno decide con cuáles de las seis atribuciones mandatará a su consejo. En este sentido, el Cuadro 1 muestra las distintas atribuciones que realizan los consejos fiscales en diferentes países y el capital humano con el que cuentan para llevar a cabo sus funciones.

⁶ Agenor y Canuto (2012) sostienen que la inversión pública incrementa la productividad laboral y del capital privado por medio de la reducción de los costos por unidad de producción.

Cuadro 1. Año de creación, personal y atribuciones de los consejos fiscales en cada país

País	Año de creación	Personal ^{1/}	Atribuciones						Total
			Análisis positivo	Análisis normativo y recomendaciones	Sostenibilidad fiscal	Elaboración y evaluación de pronósticos	Monitoreo de reglas fiscales	Costeo de nuevas medidas	
Holanda	1945	148	✓		✓	✓	✓	✓	5
Japón	1950	nd	✓	✓					2
Dinamarca	1962	26	✓	✓	✓	✓	✓		5
Alemania	1963	17	✓	✓	✓	✓			4
Estados Unidos	1974	235	✓		✓	✓		✓	4
Bélgica*	1989	34	✓	✓	✓	✓	✓		5
Eslovenia*	1991	7	✓		✓	✓	✓		4
Georgia	1997	nd	✓	✓		✓			3
México	1999	57	✓			✓		✓	3
Austria	2002	15	✓	✓	✓		✓		4
Corea del Sur	2003	125	✓		✓	✓		✓	4
Suecia	2007	6	✓	✓	✓		✓		4
Canadá	2008	17	✓	✓	✓	✓		✓	5
Hungría	2009	5	✓			✓	✓		3
Kenia	2009	6	✓			✓			2
Reino Unido	2010	22	✓		✓	✓	✓	✓	5
Rumania	2010	12	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Eslovaquia	2011	3	✓		✓		✓	✓	4
Irlanda	2011	10	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Serbia	2011	3	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Australia	2012	35	✓		✓	✓		✓	4
Portugal	2012	6	✓	✓	✓	✓	✓		5
Croacia	2013	7	✓		✓	✓	✓		4
Finlandia	2013	141	✓	✓	✓	✓	✓		5
Francia	2013	15	✓	✓		✓	✓		4
Italia	2014	40	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Sudáfrica	2014	nd	✓	✓				✓	3

*Estos países tienen las funciones distribuidas en dos instituciones.

nd – No disponible

1/ Dato recabado en las páginas de internet oficiales de cada institución.

Fuente: Elaboración propia con base en Debrun y T. Kinda (2014).

3.2 Contribuciones de los consejos fiscales a las finanzas públicas

De acuerdo con Joyce (2011) y Hagemann (2011), las atribuciones de los consejos fiscales van más allá de desincentivar el ejercicio del gasto público con motivaciones enteramente políticas, e indican que estos organismos son instituciones fiscales que se constituyen como una condición necesaria, más no suficiente, para lograr un desempeño fiscal disciplinado.

Por su parte, Broesens y Wierts (2009) y Dreyer (2010) indican que dentro de los beneficios que generan los consejos fiscales, destaca la generación de mayor transparencia sobre el manejo de la política fiscal. Asimismo, el FMI (2013) señala que un consejo fiscal debe promover las mejores prácticas en materia de transparencia fiscal, a través de la publicación de manera íntegra de las metodologías y modelos utilizados en cualquiera de sus pronósticos o análisis conducidos.

De consolidar este principio de transparencia se lograría que el comportamiento de los políticos, con respecto al gasto público, sea más objetivo y que los resultados de los ajustes fiscales tiendan a no ser desfavorables ante las preferencias del electorado. Al proveer información sobre la situación

fiscal, los consejos fiscales motivarían un comportamiento de los ciudadanos más informado sobre las decisiones políticas respecto al manejo de los ingresos y gastos del gobierno, lo cual podría desincentivar incrementos en el gasto público con motivos políticos (ver Recuadro Analítico sobre Equivalencia Ricardiana).

Los autores mencionados también indican que en presencia de sistemas políticos fragmentados, las recomendaciones de un consejo fiscal fortalecen la toma de decisiones en materia de política fiscal. En este sentido, las recomendaciones de un consejo pueden constituir la base de las negociaciones o ser un punto de acuerdo entre los actores políticos que definen la política a seguir.

Por otro lado, el análisis empírico realizado por Debrun y Kinda (2014) presenta evidencia sobre que los consejos fiscales bien diseñados, pueden contribuir a disminuir el sesgo en las proyecciones macroeconómicas que se utilizan para realizar los presupuestos, situación que reduce el déficit primario en los países donde operan. Los autores añaden que los consejos fiscales son un complemento para el buen funcionamiento de las reglas fiscales, de tal forma que las reglas fiscales y los consejos fiscales representan una posible solución institucional para países que buscan una mayor credibilidad en su política fiscal.

Hagemann (2011) explica que los consejos fiscales, al tener credibilidad y proveer información a la ciudadanía, contribuyen a disminuir los costos políticos que se derivan de una reducción del gasto público o aumento de impuestos. Así, esta atribución de los consejos fiscales reduce la intensidad y frecuencia de los ciclos político-económicos. Por su parte, Debrun y Kinda (2014) concluyen que los consejos fiscales pueden mejorar la disciplina fiscal a través de impulsar una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y estimular un debate público informado relacionado con temas fiscales.

Recientemente, los consejos fiscales han sido promovidos por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea (CE), que han subrayado la trascendencia de llevar a cabo las funciones de análisis, evaluaciones y pronósticos independientes para el buen desarrollo de las finanzas públicas.

Sin embargo, Hagemann (2011) señala que para que un consejo fiscal pueda alcanzar estos beneficios, necesita plena autonomía en el ámbito de su mandato, que la difusión de sus análisis sea de forma activa y sin restricciones, y que posea credibilidad para promover el debate informado. Debrun y Kinda (2014) y, de manera más reciente, Beetsma y Kinda (2016) señalan que la efectividad de un consejo fiscal depende de si cuenta con independencia operacional respecto a los actores

políticos, si realiza evaluaciones públicas de las previsiones presupuestarias, y si posee una fuerte presencia en el debate público y un rol explícito en el monitoreo de las reglas fiscales.

3.3 Independencia de los consejos fiscales

La independencia de los consejos fiscales, de acuerdo con Calmfors (2011), es una condición que puede fortalecer a los consejos para ser un contrapeso decisivo en aquellas decisiones de política fiscal que puedan estar vinculadas a procesos políticos. Debrun y Kinda (2014) y Calmfors (2011), concuerdan en que su independencia se establece a través de garantías legales y operacionales,⁷ que les permitan asegurar una plena autonomía por parte del gobierno. De acuerdo Debrun y Kinda (2014), entre mayor sea el grado de independencia, en general, se obtienen mejores resultados.

Debrun, Hauner y Kumar (2009) y Calmfors (2011) proponen que la independencia de los consejos fiscales sea semejante a la autonomía de los bancos centrales con respecto a la política monetaria. La delegación de la política fiscal a los consejos fiscales podría ser posible al menos en algunas áreas donde existe un amplio consenso sobre las principales metas de política.

Por ejemplo, la población en general podría estar de acuerdo en que se debe evitar la insostenibilidad de la deuda en el largo plazo, en este sentido, se podría delegar la meta de ajuste del equilibrio fiscal a los consejos fiscales y con esto, incentivar una política fiscal contracíclica.⁸ Sin embargo, algunas otras áreas de la política fiscal deben continuar bajo el control de funcionarios elegidos, tales como áreas con objetivos distributivos o vinculados al tamaño de las transferencias sociales, donde es complicado tener un punto de acuerdo general.

Autores como Kopits (2011) y Chote (2013) mencionan que el grado de independencia de los consejos fiscales depende del entorno político y la división de poderes. En esta materia, Kopits (2011) señala que la estructura del gobierno suele determinar el grado de independencia de un consejo fiscal. Si bien en un sistema parlamentario, la institución debería ser independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en un sistema presidencial suele ser suficiente si la institución cuenta con independencia del Poder Ejecutivo.

Por su parte, Chote (2013) indica que aun cuando el consejo fiscal dependa únicamente del Poder Legislativo, no necesariamente lo protege de la interferencia política. Incluso, Kopits (2013) plantea

⁷ Los autores también mencionan que la independencia operacional les permite contratar a personas que cuenten con perfiles principalmente académicos, independientes de la esfera política y, en consecuencia, generar análisis objetivos e imparciales.

⁸ Con respecto a generar una política fiscal contracíclica, los autores se refieren a que los ajustes fiscales podrían realizarse cuando la economía se encuentre en auge y permitir déficits fiscales cuando la economía necesite de estímulos para su reactivación.

que la independencia de un consejo fiscal del Poder Legislativo es necesaria en un contexto de estricta disciplina partidista, en especial cuando el partido en el poder tiene una fuerte mayoría en el Congreso. En un contexto de menor disciplina partidista o de gobiernos de coalición, se logran establecer controles que permiten equilibrar el sistema gubernamental.

Más aún, el FMI (2013) plantea tres modelos institucionales para agrupar a los consejos fiscales de acuerdo a su grado de independencia y a la rama gubernamental de la que forman parte.

Instituciones independientes. No tienen vínculos operativos con otras ramas del gobierno excepto para los procedimientos de nombramientos de personal y los mecanismos de rendición de cuentas. Además suelen ser producto de leyes de responsabilidad fiscal que garantizan su independencia.

Bajo la estructura del Poder Ejecutivo o Legislativo. Son consejos jurídicamente independientes, con mandatos claros y garantías de independencia de los órganos que forman parte. En este esquema, los consejos fiscales se encuentran adscritos a parlamentos o ministerios. En el caso de los consejos dependientes de ministerios, su independencia operativa se basa en la reputación que generan gracias a un desempeño apartidista durante el proceso presupuestario y el debate público.

Asociados con otras instituciones independientes. Son consejos que se encuentran asociados con bancos centrales, órganos de auditoría o agencias independientes de estadística. Este esquema permite que los consejos se beneficien directamente de la independencia de su anfitrión y de las economías de escala en la operación. Sin embargo, requiere de procedimientos claros para evitar confusiones con los mandatos y las funciones del anfitrión.

Pese a los anteriores modelos institucionales, mantener la independencia del consejo fiscal es complicado en un entorno político altamente polarizado, ya que es fácil desvirtuar los posicionamientos del consejo y usarlos como posturas partidistas. En este sentido, Calmfors y Wren-Lewis (2011) sugieren que los consejos fiscales deben generar en sus análisis diferentes opciones de política económica para evitar confrontaciones políticas.

Es por ello que, los consejos requieren generar confianza y credibilidad institucional para lograr e incluso mantener su independencia. De acuerdo con de Kopits (2011), la simple creación del consejo fiscal independiente no le garantizan una buena reputación y el reconocimiento de sus labores, no puede esperar que sus efectos benéficos sean reconocidos sin pruebas, y que su papel y sus atributos sean comprendidos fácilmente. Mientras que Calmfors y Wren-Lewis (2011) indican que los consejos fiscales tienen que ganarse su reputación ante la sociedad, lo que es un proceso de largo plazo, que se logra mediante la producción de análisis imparciales y con alta calidad, aunque esto toma tiempo en materializarse.

4 Evolución histórica de los consejos fiscales

Los primeros consejos fiscales surgieron en los años cuarenta y presentaron un rápido crecimiento a partir de 2002. Para el año 2014, 27 países contaban con consejos fiscales (ver Cuadro 1). Esta dinámica se vio impulsada, en gran medida, por la necesidad del Poder Legislativo de estas economías para evaluar, supervisar y tener un rol más activo en la política fiscal que tradicionalmente diseñaba y ejercía el Poder Ejecutivo. Para lograr esto necesitaban contar con información independiente que les permitiera fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este marco, Kopits (2011) y Debrun y Kinda (2014) analizan la creación, en 1945, de la Oficina Holandesa para el Análisis de Política Económica, la cual también es conocida como la Oficina Central de Planeación. Este primer consejo fiscal fue establecido como un mecanismo de vigilancia fiscal para asistir en la elaboración del proceso presupuestario y velar por el cumplimiento de reglas fiscales. Así, el modelo institucional holandés constituyó el precedente que sería replicado por otros países.

Un hito en la historia de los consejos fiscales ocurrió en Estados Unidos en 1974, cuando el conflicto presupuestal entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo llegó a un punto crítico. Ciertos miembros del Congreso se oponían al intento del Ejecutivo, representado por Richard Nixon, de subejercer partidas presupuestarias ya asignadas por el Congreso. Lo anterior, debido a que el presidente tenía como objetivo controlar el impacto del gasto público sobre la inflación.

Así, la disputa motivó la promulgación de la Ley de Presupuesto y Control de Confinación del Congreso de 1974, lo que a su vez derivó en la creación de la Oficina Presupuestaria del Congreso (“*Congressional Budget Office*” – CBO por sus siglas en inglés). El CBO surgió con el propósito de brindar información objetiva e imparcial sobre cuestiones presupuestarias y económicas a los comités de presupuesto y al Congreso en general.

Esta Ley reafirmó el papel del Congreso y su autoridad en el proceso presupuestario, que hasta aquel momento había sido dominado por la Casa Blanca. Asimismo, institucionalizó un mecanismo formal mediante el cual el Congreso podría desarrollar, coordinar y hacer cumplir sus propias prioridades presupuestarias con independencia del Ejecutivo.

Bélgica es otro caso en el que se estableció un consejo fiscal con el objetivo de fortalecer el proceso presupuestario. En 1989 se instauró el Alto Consejo de Finanzas para desarrollar análisis de impacto de actividades presupuestarias y evaluar el alcance de diversas iniciativas legislativas. De acuerdo con Hagemann (2011), el proceso belga se vio impulsado por el consenso social y la fuerte voluntad política del Congreso para estabilizar y consolidar la política fiscal, ello debido a que se tenía por meta adoptar el euro a finales de la década de 1990.

En cuanto a México, en 1998 la Cámara de Diputados creó la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas para dotar de asistencia técnica a los diputados y favorecer la toma de decisiones informadas al momento de negociar el paquete económico con el Poder Ejecutivo. En 1999, esta Unidad cambiaría de denominación para constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).

En 2006, el rol del CEFP en el proceso presupuestario se fortaleció con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta Ley estableció que las propuestas que impliquen un aumento o creación de gasto público deben acompañarse con una iniciativa de fuente de ingreso, que no provenga de deuda, o compensarse con reducciones en otros conceptos de gasto. Asimismo, la LFPRH facultó al CEFP para apoyar a las comisiones del Congreso en la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley. Así, se fortaleció la función del CEFP como órgano que proporciona elementos de análisis para el debate informado del Congreso.

Durante los últimos años ha crecido el interés de distintas economías emergentes y desarrolladas por instaurar consejos fiscales. Debrun y Kinda (2014) documentan el caso de 16 países que entre 2008 y 2014 crearon consejos fiscales (ver Cuadro 1). Los autores indican que, como resultado de la crisis económica y financiera de 2008-2009, los consejos fiscales se catapultaron como una solución entre los gobiernos para reforzar su credibilidad y compromiso con una mayor disciplina fiscal. Por su parte, Kopits (2011) señala que también fue el esfuerzo de los países por restaurar la sostenibilidad de la deuda pública, uno de los principales elementos que impulsaron la relevancia de los consejos fiscales.

5 Consolidación de un consejo fiscal mexicano

A través de las secciones anteriores, el análisis que realiza el presente estudio sobre la literatura y la importancia de los consejos fiscales en el ámbito internacional para la toma de decisiones en materia de política fiscal, permite vislumbrar las principales lecciones que han generado beneficios y oportunidades para robustecer los mecanismos de sostenibilidad fiscal. En el caso específico de México, se cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), que ha sido clasificado por diversos estudios como el organismo nacional que cumple con algunas atribuciones de un consejo fiscal.

Debrun y Kinda (2014) señalan que el mandato del CEFP abarca tres de las seis atribuciones que han sido identificadas en su marco de responsabilidades al compararlo a nivel internacional (ver Cuadro 1). De acuerdo con estos autores, el CEFP realiza análisis positivos sobre temas fiscales y macroeconómicos, elabora y evalúa pronósticos macroeconómicos para las discusiones presupuestarias y estima el costo de nuevas medidas fiscales, iniciativas de ley y reformas que impactan las finanzas públicas.

Sin embargo, en México existe potencial para llevar a cabo las otras tres atribuciones de los consejos fiscales, las cuales son (i) el análisis de riesgos y temas que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, (ii) el análisis normativo y recomendaciones con base en marcos teóricos donde se especifiquen comportamientos macroeconómicos y de finanzas públicas que sean eficientes, y (iii) el monitoreo y supervisión de reglas fiscales y normas presupuestarias.

En este contexto, el FMI en su reporte de evaluación de 2014 sobre instituciones presupuestarias de países del Grupo de los 20, indica que el CEFP presenta áreas de oportunidad para operar plenamente como los consejos fiscales de otros países miembros de la OCDE. Este reporte menciona que existen posibilidades para desarrollar las áreas de diseño de metodologías de análisis técnico, para elaborar y publicar de forma anticipada e independiente del Poder Ejecutivo proyecciones macroeconómicas y fiscales, donde se incluya el seguimiento al cumplimiento de la regla de balance estructural,⁹ así como para realizar evaluaciones del desempeño del gobierno en materia fiscal.

En el mismo reporte, el FMI plantea recomendaciones para reforzar el sistema hacendario mexicano en las áreas de presupuestación de mediano plazo, análisis de riesgos fiscales, revisión del presupuesto ejercido a mitad del periodo fiscal, y desarrollo de evaluaciones independientes para proyecciones macroeconómicas y fiscales. Este marco de referencia identifica oportunidades que, de lograrse, permitirían a México tener un mayor debate informado en materia de política fiscal entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, fortalecer la disciplina fiscal, incentivar el correcto uso de los recursos públicos, y mejorar la salud de las finanzas públicas; lo que en última instancia le permitiría al país estar en sintonía con la dinámica de otros países de la OCDE.

En este sentido, es importante mencionar que en el Senado de la República se lleva a cabo un esfuerzo complementario para contribuir a la discusión informada en materia de finanzas públicas. Durante los últimos dos años, el Instituto Belisario Domínguez, a través de la Dirección General de Finanzas, ha dado seguimiento al ciclo presupuestario y elaborado análisis sobre las finanzas públicas con el fin de apoyar la toma de decisiones legislativas. En consecuencia, este trabajo de investigación derivó del estudio de experiencias internacionales sobre la participación de los Poderes Legislativos en la formulación de la política fiscal.

⁹ La regla de balance estructural busca que (i) cuando el Producto Interno Bruto se encuentre cerca de su nivel de tendencia, se obtengan balances públicos cercanos a cero; (ii) cuando el Producto Interno Bruto crezca por debajo de su tendencia, el balance público pueda registrar un déficit, con una ruta para regresar al equilibrio presupuestario; y (iii) cuando el crecimiento del Producto Interno Bruto sea superior a su tendencia, sea posible generar superávits, que permitan generar ahorros o disminuir el endeudamiento. Para mayor detalle consultar el documento “Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2015” del Instituto Belisario Domínguez.

Por otro lado, durante 2015, nueve instituciones especializadas en el análisis de diversas dimensiones del presupuesto público, la transparencia y rendición de cuentas, y cuyo objetivo es contribuir a mejorar la sostenibilidad de la hacienda pública nacional, conformaron el Colectivo por un Presupuesto Sostenible,¹⁰ que con base en los beneficios que generan los consejos fiscales a través de sus posibles atribuciones, señala que México cuenta con áreas de oportunidad para mejorar la capacidad técnica del Poder Legislativo para participar en el diseño de política fiscal.

En específico, propone que el Poder Legislativo cuente con un consejo fiscal bicameral enfocado en materia presupuestaria, que realice estimaciones propias para la formulación del presupuesto y el costeo de implementación de leyes, y que éstas sean técnicamente independientes de las políticas públicas. Por otro lado, el Colectivo indica que se necesita que la SHCP transparente la metodología que utiliza para establecer el presupuesto, así como asegurar la independencia técnica y de gestión del consejo fiscal mexicano, el cual requiere de un Consejo Directivo con perfil académico que esté especializado en finanzas públicas y que cuente con periodos de gestión que trasciendan las legislaturas en turno.

Además, propone que el consejo fiscal realice trabajos de investigación que se integren orgánicamente al proceso de aprobación de estimaciones de ingresos, deuda y propuestas de asignación presupuestal provenientes del Poder Ejecutivo. Por lo que el consejo trabajaría activamente en la generación de propuestas que permitan asegurar mayor disciplina fiscal y sostenibilidad del ejercicio presupuestario, en entornos altamente politizados. Asimismo, propone que vigile el cumplimiento de las normas fiscales y asegure una respuesta con perspectiva de mediano y largo plazo, esto para contrarrestar los efectos adversos de escenarios de alta volatilidad macroeconómica.

Finalmente, el Colectivo por un Presupuesto Sostenible establece que el consejo fiscal requeriría desarrollar tanto el análisis como la evaluación fiscal, de cualquier proyecto de presupuesto o propuesta legislativa previo a su aprobación, donde se incluya la coherencia con las normas fiscales.

Para lograr consolidar las funciones antes mencionadas, el Colectivo señala que estas atribuciones específicas deberían estar asentadas tanto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

¹⁰ El Colectivo por un Presupuesto Sostenible es un grupo conformado el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. (CEESP), el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, Fundar Centro de Análisis de Investigación, Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc), el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (Imco), el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), y México Evalúa.

Hacendaria como en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, y en una reglamentación secundaria pertinente.

6 Consideraciones finales

Para mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, es indispensable un adecuado manejo de la deuda pública. El aumento de la deuda sólo debe responder a financiar gasto productivo en épocas de desaceleración económica para contener los diferentes efectos adversos, así como para realizar inversiones públicas que promuevan un mejor desempeño de la economía nacional en el mediano y largo plazo.

En esta materia, los consejos fiscales son un mecanismo eficaz para lograr un desempeño disciplinado en política fiscal, además de permitir la generación de mayor transparencia sobre el manejo de recursos públicos. Además contribuyen a fortalecer la toma de decisiones relacionadas con el manejo de dichos recursos. Sin embargo, para que los consejos fiscales tengan la posibilidad de ser un referente importante en el diseño de la política fiscal, se necesita de plena autonomía en su mandato, que la difusión de sus análisis sea de forma activa y sin restricciones, que se publiquen las metodologías utilizadas y éstas sean replicables para construir credibilidad con el objetivo de promover el debate informado.

A nivel internacional, distintos países han establecido consejos fiscales como organismos de evaluación de sus políticas fiscales. Sus funciones son amplias, pero están enfocadas en fortalecer la sostenibilidad fiscal a través de análisis positivos sobre temas fiscales y macroeconómicos, análisis de riesgos a la sostenibilidad fiscal de largo plazo, la elaboración y evaluación de pronósticos macroeconómicos para proyecciones presupuestarias, así como mediante el análisis normativo y recomendaciones de política fiscal, el monitoreo de reglas fiscales y el costeo de nuevas medidas con impacto en las finanzas públicas. En tanto, el diseño institucional y el grado de independencia de los consejos fiscales dependen del contexto político y la división de poderes de cada país.

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

Bibliografía

- Agenor, P-R. y Canuto, O. (2012): "Middle-Income Growth Traps". World Bank Policy Research Working Paper, 6210.
- Alesina, A., Campante, F. R., y Tabellini, G. (2008). Why is fiscal policy often procyclical? Journal of the European economic association, 6(5), 1006-1036.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (1990): "A positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt". The Review of Economic Studies, 57 (3), 403-414.
- Alesina, A; Perotti, R; Tavares, J; Obstfeld, M; y Eichengreen, B. (1998): "The Political Economy of Fiscal Adjustments". Brookings Papers on Economic Activity, 197-266.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1999): "Budget deficits and budget institutions". En *Fiscal institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago, 13-26.
- Atkinson, P. y Van den Noord, P. (2001). Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis.
- Barro, R. (1974): "Are government bonds net wealth?" The Journal of Political Economy 82(6), 1095-1117.
- Beetsma, R., y Debrun, X. (2016). "Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness" (No. 11140). CEPR Discussion Papers.
- Bertelsmann, J. (2009): "Barro Meets Laibson in the Tax-Smoothing Model". Department of Economics, Harvard University, mimeo.
- Broesens, T. y Wierts P. (2009). "The Surplus Factor". En Policy Instruments for Sound Fiscal Policies, Palgrave Macmillan, London.
- Buffie, E. E., Berg, A., Pattillo, C., Portillo, R., y Zanna, L. (2012). "Public investment, growth, and debt sustainability: Putting together the pieces." IMF working paper
- Calmfors, L. (2001): "The role of independent fiscal policy institutions". Institute for International Economic Studies, seminar paper No. 767.
- _____ (2003): "Fiscal Policy to Stabilize the Domestic Economy in the EMU: What Can We Learn from Monetary Policy?". CESifo Economic Studies, 49, 319-53.
- _____ (2005): "What Remains of the Stability Pact and What Next?" Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 8.
- _____ (2011). "The role of independent fiscal policy institutions."

- Calmfors, L. y Wren-Lewis, S. (2011): "What should fiscal councils do?". *Economic Policy*, 26, 649-695.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2014): "15 Años de Apoyo Técnico al Trabajo Legislativo".
- Chote, R. (2013): "Britain's Fiscal Watchdog: a view from the kennel". Institute and Faculty of Actuaries Spring Lecture, London.
- Colectivo por un Presupuesto Sostenible (2015). "Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso en materia financiera- presupuestal". Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/2015-Fortalecimiento_Capacidades_Técnicas_Legislativo-Documento.pdf
- Debrun, S., Hauner, D. y Kumar M.S. (2009): "Independent Fiscal Agencies". *Journal of Economic Surveys*, 23, 44-81.
- Debrun X. y Kinda T. (2014): "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Council son the rise- A New Dataset". IMF Working Paper, WP/14/58, pp. 1-34.
- Dreyer, D. (2010): "Fiscal Consolidations in Advanced Industrialized democracies: Economics, Politics and Governance". *Studier i finanspolitik*, 4, Finanspolitiska rådet.
- Fondo Monetario Internacional. (2013): "The functions and impact of fiscal councils". *International Monetary Fund*, (julio 16), pp. 1-62.
- _____ (2014): "Budget institutions in G-20 countries —Country evaluations". *International Monetary Fund*, (abril 7), pp. 68-73.
- Friedman, M. (1953): "The Methodology of Positive Economics". *Essays in Positive Economics*. University of Chicago Press.
- Von Hagen, J. y Harden, I.H. (1994): "Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline". *European Economy Reports and Studies* 3.
- Von Hagen, J. and Wolff, G. (2006): "What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU". *Journal of Banking and Finance* 30.
- Von Hagen, J. (2010): "The Scope and Limits of Fiscal Councils, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions". March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Hagemann, R. (2011): "How fiscal councils strengthen fiscal performance?". *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, pp. 75-98.

- Hallerberg, M; Strauch, R. y Von Hagen J. (2001): “The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States”. Report of the Institute of European Integration Studies for the Dutch Ministry of Finance, June.
- Heller, P. (2003): “Who Will Pay”. International Monetary Fund, Washington, DC. 33, 1-2.
- Instituto Belisario Domínguez (2014): “Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2015”. Instituto Belisario Domínguez, (septiembre), pp. 24.
- Jonung, L. y Larch M. (2006): “Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts”. Economic Policy, No. 21, pp. 491-534.
- Joyce, P. (2011): “The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power and Policymaking”. Georgetown University Press, Washington D.C.
- Kennedy, S.; Robbins, J. y Delorme, F. (2001): “The role of fiscal rules in determining fiscal performance”. Banca d'Italia.
- Keynes, J.N. (1891): “The Scope and Method of Political Economy”. Macmillan.
- Kopits, G. (2001): “Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament”. International Monetary Fund.
- _____ (2011): “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Journal on Budgeting, Vol. 11/3, 1-18.
- _____ (2013): “Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions”. Oxford University Press.
- Kumar, M. M. S. y Ter-Minassian, M. T. (2007): “Promoting Fiscal Discipline”. International Monetary Fund, Washington, DC
- Larraín, F. (1994): “El ciclo político-económico: teoría, evidencia y extensión para una economía abierta”. Cuadernos de economía, año 31, N°92, (abril), 87-113.
- Leith, C. y Wren-Lewis, S. (2007): “Fiscal Sustainability in a New Keynesian Model”. Oxford Economics Department Discussion Paper 310.
- Mankiw, N. (2009): “Principles Macroeconomics”. Worth.
- Maskin, E. y Tirole, J. (2004): “The Politician and the Judge: Accountability in Government”. American Economic Review, 94, 1034-1054.
- Molnárfi, K. (2014): “The role of independent fiscal institutions — the case study of the council for budget responsibility of the Slovak Republic”. Central European University, Department of Economics.

- Musgrave, R. (1988): "Public Debt and Intergenerational Equity". En *The Economics of Public Debt* (pp. 133-148). Palgrave Macmillan UK.
- Nordhaus, W. (1975): "The political business cycle". *Review of Economic Studies*, Vol. 42, pp.169–90.
- Persson, T. y Svensson, L. (1989): "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-inconsistent Preferences". *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), pp. 325-46.
- Poterba, J.M. y Von Hagen, J. (1999): "Fiscal Institutions and Fiscal Performance". National Bureau of Economic Research.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2011): "Esta vez es distinto: ocho siglos de necedad financiera". Fondo de Cultura Económica.
- Rogoff, K. y Bertelsmann J. (2010): "The Rationale for Fiscal Policy Councils: Theory and Evidence". Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Roubini, N. y Sachs S. (1989): "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Democracies". *Economic Policy*, 8, 100–132.
- Strauch, R. y Von Hagen, J. (2002): "Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances: US experience and possible lessons for EMU". Banca d'Italia.

Fuentes electrónicas

- Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.BAL.CASH.GD.ZS>
- Council for Budget Responsibility, Eslovaquia. Disponible en: <http://www.rozpocet.sk/eng/rozpocet/225/commentaries>
- Danish Economic Councils. Disponible en: <http://www.dors.dk/sw403.asp>
- Fiscal Council of Hungary. Disponible en: <http://www.parlament.hu/hu/web/koltsegvetesitanacs/rolunk>
- Fiscal Council, Republic of Serbia. Disponible en: <http://www.fiskalnisavet.rs/english/istrazivacki-radovi.php>
- Fiscal Policy Committee, Republic of Croatia. Disponible en: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/DECISION%20ON%20THE%20ESTABLISHMENT%20OF%20THE%20FISCAL%20POLICY%20COMMITTEE.pdf>

FISKALRAT, Austrian Fiscal Advisory Council. Disponible en: <http://www.fiskalrat.at/en/tasks.html>

Federal Public Service, Belgium. Disponible en: http://finance.belgium.be/en/about_fps/high_council_finance/composition/

German Council of Economic Experts. Disponible en: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html?&L=1>

Haut Conseil des Finances Publiques. Disponible en: <http://www.hcfp.fr>

National Assembly Budget Office, Korea. Disponible en: http://korea.nabo.go.kr/eng/01_about/message.page

National Audit Office of Finland. Disponible en: <https://www.vtv.fi/en>

Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Disponible en: <http://www.cpb.nl/en>

Parliamentary Budget Officer, Canada. Disponible en: <http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/PBO+Staff>

Parliamentary Budget Office, Independent Analysis for Sustainable Public Finances, Georgia. Disponible en: <http://www.pbo.parliament.ge>

Parliament of Australia. Disponible en: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office

Parliamentary Budget Office of Kenya. Disponible en: http://www.parliament.go.ke/pbo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=86&Itemid=532

Portuguese Public Finance Council. Disponible en: <http://www.cfp.pt/?lang=en>

Romania Fiscal Council. Disponible en: <http://www.fiscalcouncil.ro>

Swedish Fiscal Policy Council. Disponible en: <http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalspolicycouncil.4.6f04e222115f0dd09ea80001437.html>

The establishment of the Parliamentary Budget Office in Italy. Disponible en: http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Italy%20-%20UPB_feb13_EN.pdf

UK Office of Budget Responsibility. Disponible en: <http://budgetresponsibility.org.uk/about-the-obr/what-we-do/>

U.S. Congressional Budget Office. Disponible en: <http://www.cbo.gov/about/products/RecurringReports>

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.