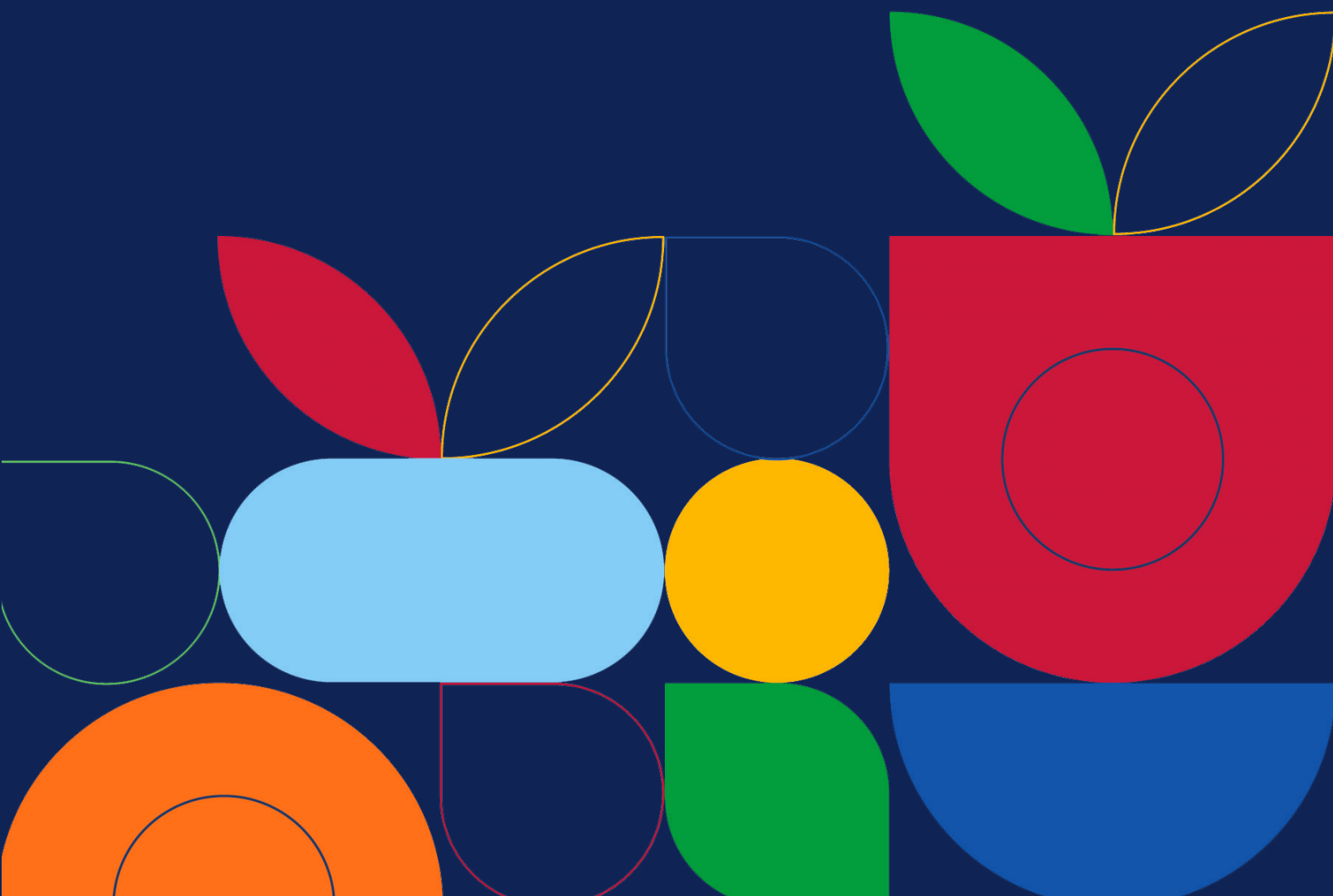




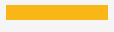
PILAR FUNDAMENTAL 1.4

Evaluación y diagnóstico: Limitaciones vinculantes

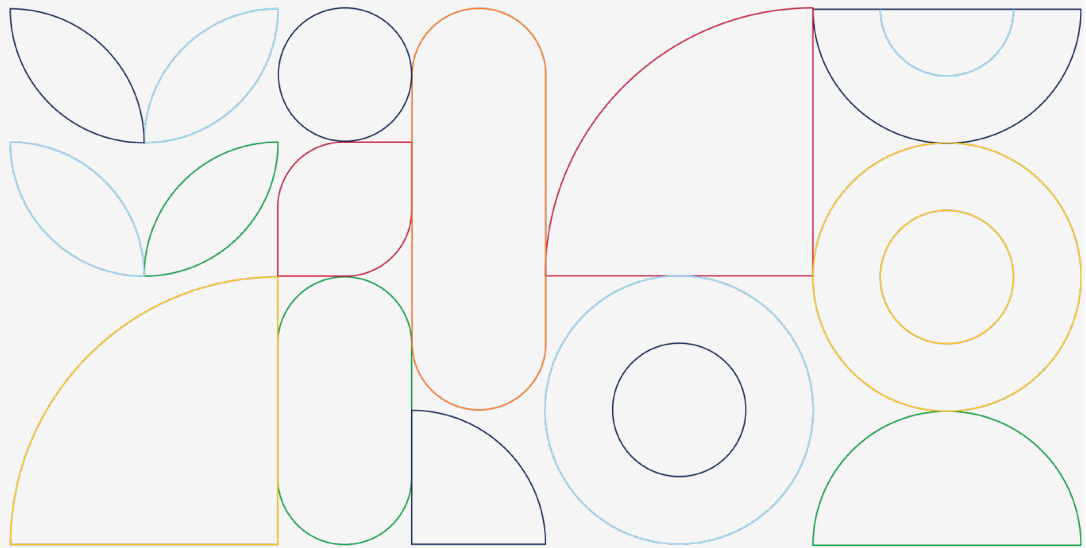
Esta versión: junio 2023

Comentarios y opiniones: developmentfinance@un.org

Contenido



1.	Resumen	2
2.	La utilidad del diagnóstico de limitaciones vinculantes	3
3.	Alcance y limitaciones	5
4.	Cómo hacerlo: la evaluación de las limitaciones vinculantes en la práctica	6
4.1	Paso 1: Identificación del problema	7
4.2	Paso 2: Identificación de las limitaciones vinculantes	8
4.3	Paso 3: Evaluación de la conveniencia y viabilidad de eliminar las limitaciones identificadas	20
4.4	Herramientas existentes	21
5.	Lecciones aprendidas	26



1. Resumen

Los responsables de la formulación de políticas se enfrentan a multitud de obstáculos y retos a la hora de financiar el desarrollo sostenible. Las evaluaciones de necesidades, panorama y riesgos de financiación identifican los retos, oportunidades y riesgos de la política de financiación. Igualmente señalan las áreas en las que las limitaciones subyacentes del mercado, la política o la capacidad pueden estar inhibiendo la movilización y el uso eficaces de la financiación. El diagnóstico de las limitaciones vinculantes analiza los impedimentos y sus causas profundas, basándose en la experiencia y los conocimientos de las instituciones y los actores locales y en las herramientas pertinentes, y de este modo ayuda a dar forma al enfoque de la estrategia de financiación y en particular, a establecer prioridades.

El objetivo es responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las limitaciones económicas, políticas, institucionales y de capacidad para financiar las prioridades nacionales de desarrollo sostenible que, de eliminarse, tendrían los mayores efectos (es decir, las limitaciones “vinculantes”)?
- ¿De qué herramientas disponemos para identificarlas?
- ¿Qué limitaciones deberían abordar prioritariamente los responsables de formulación de políticas, p.ej., en el contexto de su estrategia de financiación?
- ¿Hasta qué punto es factible (y deseable) abordar o eliminar las limitaciones identificadas?

Las limitaciones vinculantes pueden estar relacionadas con factores económicos o de mercado, con vacíos políticos o normativos, o con limitaciones institucionales y de capacidad. Normalmente, los países se enfrentan a una multitud de limitaciones de este tipo. Abordarlas todas a la vez no es posible ni práctico. Habrá que establecer prioridades; aunque sea, en última instancia, un proceso político, el análisis de las limitaciones vinculantes puede ayudar a tomar decisiones más informadas.

El enfoque del análisis de las limitaciones vinculantes que se expone a continuación sugiere un diálogo estructurado con expertos y profesionales locales, junto con el uso de herramientas analíticas relevantes. Orienta la identificación de las prioridades de la política de financiación que son sensibles a los contextos y condiciones previas locales, tienen en cuenta las compensaciones y los factores subyacentes del problema, y tendrían el mayor impacto en la capacidad de financiar los resultados del desarrollo sostenible. De este modo, apoya una priorización y secuenciación más eficientes y eficaces de la acción política y las reformas en todas las áreas de acción de la Agenda de Acción de Addis Abeba.



2. La utilidad del diagnóstico de limitaciones vinculantes

Los diagnósticos de las limitaciones vinculantes pueden ayudar a los responsables de formular políticas a

- Identificar **los cuellos de botella críticos** que en el momento impiden la capacidad del país para financiar adecuadamente el desarrollo sostenible;
- Considerar la **importancia relativa de los cuellos de botella identificados y la viabilidad de abordarlos o eliminarlos**, incluyendo lo relativo con las compensaciones (*trade-offs*) importantes;
- Construir un enfoque sistemático y transparente para informar de la **priorización y secuenciación** de las acciones y reformas de la política de financiación.

El diagnóstico de las limitaciones vinculantes no requiere un conocimiento completo de todos los detalles del panorama existente. Lo importante es identificar las distorsiones cuyos efectos directos pueden ser grandes dentro de un contexto nacional específico.

Mientras que los responsables de la formulación de políticas intentan identificar y abordar las limitaciones en su trabajo diario, un enfoque más sistemático y específico puede ser capaz de descubrir limitaciones que de otro modo pasarían desapercibidas. También hace que el proceso de establecimiento de prioridades, que es inherente y necesariamente político, esté basado en el análisis y sea más transparente. El Cuadro 1 destaca las características clave de estos enfoques graduales de la reforma, incluida la naturaleza iterativa del ejercicio y la importancia de basarse en el conocimiento práctico local para informar el análisis altamente contextual.

CUADRO 1.**ANÁLISIS DE LAS LIMITACIONES VINCULANTES COMO ENFOQUE INCREMENTAL DE LAS REFORMAS**

Lo que constituye el enfoque adecuado para abordar las limitaciones estructurales y aplicar las reformas ha sido objeto de debate entre profesionales y académicos. En los últimos años, el péndulo ha oscilado con fuerza hacia la experimentación en función del contexto, impulsada por los problemas, y los enfoques iterativos (ver, por ejemplo, el enfoque de adaptación iterativa impulsada por los problemas, o PDIA, por sus siglas en inglés), pero no siempre ha sido así. La tabla siguiente resume la “batalla de metáforas” entre los enfoques integrales de un impulso grande (terapia de choque) y los partidarios de un enfoque incremental (incrementalismo), como el que se propone en este módulo.

	TERAPIA DE CHOQUE	INCREMENTALISMO
CONTINUIDAD FRENTE A RUPTURA	Políticas que crean un choque que arrasa por completo las viejas estructuras para construir un nuevo sistema (p.ej., reestructurar las instituciones y/o introducir una economía de mercado y señales de precios)	Cambios continuos que tratan de preservar el capital social apoyándose en las instituciones existentes
PAPEL DE LAS CONDICIONES INICIALES	Aplicar una solución de ingeniería social "óptima" que no se base en las condiciones iniciales ni esté "distorsionada" por ellas	Cambios parciales (mejoras continuas) teniendo en cuenta las condiciones iniciales
PAPEL DEL CONOCIMIENTO	Enfatiza los conocimientos explícitos o técnicos basados en un modelo	Enfatiza los conocimientos prácticos locales que aportan previsibilidad local pero no se aplica a cambios grandes o globales, aunque puede incorporar conocimientos técnicos
ACTITUD DEL CONOCIMIENTO	Basado en la creencia de que los responsables de formulación de políticas tienen experiencia y conocen las respuestas a los retos	Basado en la creencia de que los responsables de formulación de políticas saben que no tienen todas las respuestas
METÁFORAS QUE SE HAN UTILIZADO PARA ILUSTRAR LAS DIFERENCIAS	Atravesar el abismo de un salto	Construir un puente sobre el abismo
	Reconstruir el buque en un dique seco fuera del agua, para poder reconstruirlo sin que las condiciones del mar lo perturben.	Reparar el barco en alta mar. No existe un "dique seco" para cambiar las instituciones sociales desde fuera de la sociedad. El cambio siempre empieza por las instituciones existentes.
	Trasplantar un árbol de una vez por todas para aprovechar los beneficios del nuevo suelo y superar el choque lo antes posible	Preparar y envolver las raíces principales de una en una (nemawashi) para evitar el choque de todo el sistema y mejorar las posibilidades de éxito del trasplante.

Fuente: Stiglitz J. 1999. *¿Hacia dónde va la reforma? Diez años de transición*. Pleskovic, B; Stiglitz J. *Annual World Bank Conference on Development Economics 27 56 Washington, DC Banco Mundial*.

3. Alcance y limitaciones

Existen múltiples cuellos de botella que pueden limitar la capacidad de los países para financiar el desarrollo sostenible, tanto en relación con la capacidad para movilizar volúmenes adecuados de financiación (pública y privada) como para garantizar una alineación eficaz entre los flujos de financiación y las prioridades de desarrollo sostenible identificadas. En el contexto de los INFF, la atención se centra en los impedimentos sobre los que los gobiernos pueden influir directa o indirectamente a través de la formulación y aplicación de la estrategia de financiación y las reformas políticas relacionadas (ver el pilar fundamental 2). Los cuellos de botella relevantes pueden estar relacionados con la economía o el mercado; con las políticas; o con las instituciones o con la capacidad.

La Tabla 1 ofrece ejemplos basados en análisis a escala nacional y que abarcan diferentes ámbitos de la política financiera.

El enfoque de las limitaciones vinculantes descrito en la Sección 4 reúne evidencia procedente del diálogo con expertos y profesionales, así como diferentes herramientas para descubrir las limitaciones más relevantes en el contexto de un país determinado. Dichas herramientas pueden ser cuantitativas y cualitativas, y basarse en una serie de metodologías diferentes que incluyen: análisis econométricos; análisis de tendencias históricas; encuestas; y sistemas de puntuación, como los que se suelen utilizar para calibrar la capacidad estatal.

TABLA 1. EJEMPLOS DE LIMITACIONES VINCULANTES

ÁREAS DE POLÍTICA FINANCIERA	EJEMPLOS DE LIMITACIONES VINCULANTES	PAÍS (UBICACIÓN)	FUENTE/ INFORME DE DIAGNÓSTICO
FINANZAS PÚBLICAS	Estructura fiscal ineficaz (que permite la evasión fiscal)	Buenos Aires	<i>Pan, C.I., 2019. La elusión fiscal en Buenos Aires: El caso de Ingresos Brutos</i>
FINANCIACIÓN E INVERSIÓN PRIVADAS	Intermediación financiera ineficaz (proceso burocrático de solicitud de préstamos; elevado requisito de garantías debido a la falta de historial crediticio)	Egipto	Enders, Klaus-Stefan, Egipto - En busca de limitaciones vinculantes al crecimiento (marzo de 2007). Documento de trabajo del FMI n° 07/57.
CUESTIONES MACROECONÓMICAS/ SISTÉMICAS		Sri Lanka	<i>Hausmann, R., 2016. Restricciones al crecimiento sostenido e inclusivo en Sri Lanka.</i>

A pesar de su amplio alcance y sus ventajas prácticas, el análisis de las limitaciones vinculantes se enfrenta a algunas deficiencias:

- **Aplicación mecánica limitada:** la flexibilidad del enfoque, que se basa en diferentes herramientas de evaluación, podría suponer un reto para su aplicación. El enfoque requiere capacidad para utilizar y combinar herramientas, ya que una estandarización ciega podría llevar la evaluación por un camino equivocado.
- **Disponibilidad de datos:** algunas limitaciones vinculantes son difíciles de estimar empíricamente. Los precios sombra -valores monetarios asignados a costos desconocidos en ausencia de un mercado operativo- constituyen el ejemplo perfecto de tal carencia. La falta de datos y de capacidad podría impedir las evaluaciones cuantitativas de las limitaciones vinculantes.

- **Identificación a largo plazo:** El enfoque de las limitaciones vinculantes es más aplicable a los obstáculos existentes. Es difícil identificar con seguridad qué obstáculos se convertirán en vinculantes a largo plazo.

Cuando las limitaciones de datos, capacidad o recursos prohíben un diagnóstico más estructurado, un uso más ad hoc de las preguntas orientativas y las herramientas que se presentan a continuación puede seguir proporcionando perspectivas valiosas y contribuir al rigor analítico de un proceso inherentemente político de priorización de la política de financiación y desarrollo de estrategias.

4. Cómo hacerlo: la evaluación de las limitaciones vinculantes en la práctica

El objetivo general del diagnóstico de las limitaciones vinculantes es identificar aquellos impedimentos críticos que, de eliminarse, tendrían el mayor impacto en la capacidad del país para movilizar y alinear eficazmente la escala y los tipos de financiación necesarios para alcanzar sus objetivos de desarrollo sostenible. La Figura 1 resume el paso a paso sugerido.

Comienza con la identificación de las áreas/flujos de financiación o sectores en los que podrían existir posibles limitaciones vinculantes, basándose en la información obtenida de las evaluaciones previas del pilar fundamental 1 (evaluaciones de las necesidades de financiación, del panorama financiero y de los riesgos); el alcance y la caracterización de las políticas e instituciones existentes realizados en la fase inicial;¹ y las fuentes primarias de información, incluidos los expertos y profesionales locales.

A continuación, se realiza un análisis para identificar las limitaciones más vinculantes en cada área problemática identificada, haciendo uso de una serie de herramientas y metodologías disponibles, así como de un diálogo en profundidad con los expertos y las partes interesadas pertinentes.

En tercer lugar, se evalúan los costos de la eliminación de las limitaciones identificadas: no todas las limitaciones pueden eliminarse o abordarse al mismo tiempo, y deben comprenderse las consecuencias imprevistas de la eliminación de las limitaciones identificadas (en particular sobre los resultados del desarrollo sostenible). Este tercer paso implica evaluar los recursos, el tiempo y la voluntad política necesarios, así como las externalidades relevantes y los riesgos potenciales para los resultados de desarrollo sostenible de la eliminación de las limitaciones identificadas.

¹ Ver [la guía de la Fase inicial](#). Si no se realizó una caracterización de las políticas de financiación existentes como parte de la fase inicial, esta debería hacerse aquí para garantizar que las cuestiones relacionadas con las políticas (como las deficiencias en los marcos y/o los posibles desajustes entre las políticas existentes) puedan dar forma a la identificación de las limitaciones vinculantes adecuadas.

FIGURA 1. GUÍA PASO A PASO

PASO 1:

IDENTIFICAR LAS ÁREAS PROBLEMÁTICAS (FLUJOS DE FINANCIACIÓN Y/O SECTORES)

- *¿Qué áreas problemáticas revelan otras evaluaciones del pilar fundamental 1? Pej., ¿Existen tendencias en determinados tipos de financiación que señalen posibles limitaciones subyacentes? ¿Existen áreas de alto riesgo que puedan estar impidiendo que fluya la escala de inversión necesaria?*
- *¿Pueden las partes interesadas/los expertos/los profesionales locales identificar otras áreas problemáticas basándose en sus conocimientos contextuales y su experiencia?*
- *¿Qué muestran otras evaluaciones e informes ya existentes en cuanto a posibles áreas problemáticas?*

PASO 2:

IDENTIFICAR LAS LIMITACIONES VINCULANTES

- *¿Por qué algunos sectores están infrafinanciados? ¿Por qué las fuentes de financiación no cumplen las expectativas, los objetivos o las necesidades? ¿Cuáles son las causas subyacentes?*
- *¿Cuáles son las limitaciones más vinculantes que, de eliminarse, tendrían el mayor impacto positivo en la capacidad del país para financiar las prioridades del desarrollo sostenible?*
- *¿Cómo pueden identificarse? ¿Qué partes interesadas deben ser consultadas? ¿Qué herramientas pueden utilizarse?*

PASO 3:

EVALUAR LA CONVENIENCIA Y VIABILIDAD DE ELIMINAR LAS LIMITACIONES VINCULANTES IDENTIFICADAS

- *¿Deben eliminarse las limitaciones identificadas?*
- *¿Cuál sería el impacto de abordar o eliminar las limitaciones vinculantes identificadas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible?*
- *¿Cuáles son los costos y externalidades de abordar o eliminar las limitaciones vinculantes identificadas?*
- *¿Hasta qué punto es factible abordar o eliminar las limitaciones vinculantes identificadas?*
- *¿Qué limitaciones vinculantes deben tenerse en cuenta como parte de la estrategia de financiación?*

4.1. Paso 1: Identificación del problema

Las evaluaciones de las necesidades de financiación, del panorama financiero y de los riesgos (ver los pilares 1.1, 1.2 y 1.3) proporcionarán una visión inicial de las posibles áreas problemáticas y orientarán el diagnóstico de las limitaciones vinculantes. Por ejemplo, los déficits de financiación a nivel sectorial pueden revelar una importante falta de inversión o de gasto; el análisis de las finanzas públicas puede mostrar que los niveles de ingresos fiscales están por debajo de las expectativas y objetivos nacionales; las evaluaciones de riesgos señalarán los principales riesgos que pueden estar obstaculizando la financiación.

Este conocimiento puede combinarse con los hallazgos de otras evaluaciones relevantes² que puedan señalar áreas de bajo desempeño y oportunidades, y, de manera crucial, con el conocimiento y la información del nivel de implementación (por ejemplo, expertos locales). Solicitar estos conocimientos en esta fase garantizará que el diagnóstico se base en la experiencia práctica; seguir facilitando el diálogo con las partes interesadas pertinentes (tanto dentro como fuera del gobierno) a lo largo del proceso también servirá para verificar los hechos de todo el proceso (ver más información en el Paso 2 más adelante).

² Los países pueden consultar diversos informes y análisis de acceso público, como los relacionados con las herramientas enumeradas en la sección 4.4. Algunos ejemplos son los informes de Diagnóstico Sistemático de País del Banco Mundial, el Diagnóstico de País de la CFI, y las publicaciones del Laboratorio de Crecimiento del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y de la Corporación US Millennium Challenge. Los bancos regionales de desarrollo (p. ej., el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo) y las organizaciones internacionales (p. ej., el FMI) también publican informes de análisis de las limitaciones vinculantes, aunque con menor frecuencia.

La identificación del problema también puede basarse en una caracterización de las políticas e instituciones financieras existentes, incluidos sus objetivos y las posibles compensaciones y sinergias entre ellas. Esta caracterización, que puede haberse realizado ya en la fase inicial, sirve para revelar falencias y puntos débiles en el panorama político e institucional existente.³

Las siguientes preguntas pueden orientar la recopilación de información relevante de este conjunto amplio de fuentes y ayudar a identificar los ámbitos/flujos de la política de financiación o los sectores en los que el análisis de las limitaciones sería más útil:

- ¿Cuáles son las áreas temáticas/sectores en los que el país ha invertido significativamente menos de lo necesario en relación con las necesidades, los objetivos nacionales y las expectativas de las partes interesadas y/o sus homólogos?
- ¿En qué áreas de financiación existe la mayor necesidad de alterar las tendencias actuales, o la mayor oportunidad de movilizar nuevos recursos y/o un impacto de desarrollo sostenible? ¿Existen flujos de financiación concretos que obtengan resultados pobres en comparación con las propias aspiraciones del país o con sus homólogos (tanto en relación con los volúmenes movilizados como en términos de alineación con las prioridades nacionales de desarrollo)?
- ¿Se enfrenta el país a riesgos importantes que puedan estar dificultando el acceso y la disponibilidad de la financiación necesaria? ¿Existen deficiencias en su capacidad para gestionarlos (o reducirlos en la medida de lo posible)?

4.2. Paso 2: Identificación de las limitaciones vinculantes

Una vez identificadas las áreas problemáticas, el segundo paso consiste en formular una serie de **preguntas sobre los por qué** (por ejemplo, ¿por qué el gasto público en el sector educativo está por debajo de las necesidades? ¿Por qué los niveles de ingresos fiscales son bajos en comparación con los objetivos fijados? ¿Por qué la inversión extranjera está poco alineada con las prioridades nacionales de desarrollo sostenible? ¿Por qué las MIPYME propiedad de mujeres tienen un acceso a la financiación inferior a la media?) y determinar las principales causas subyacentes o, en otras palabras, las *limitaciones más vinculantes*.

Una serie estructurada de diálogos e indagaciones, siguiendo los pasos a) a e) que se exponen a continuación, evalúa cada una de las áreas problemáticas identificadas en el Paso 1 mediante la formulación de preguntas y la recopilación de evidencias y perspectivas relevantes de las partes interesadas para facilitar la identificación de las limitaciones vinculantes relacionadas (las Secciones 4.2.1 y 4.2.2 ofrecen ejemplos de su aplicación en áreas problemáticas de financiación pública y privada). Las áreas problemáticas identificadas en el Paso 1 determinarán los expertos y profesionales que deberán ser consultados, así como las herramientas y fuentes de datos y pruebas más adecuadas. Por ejemplo, si se identifican áreas problemáticas en sectores concretos (sanidad, educación, agricultura, vivienda, etc.), habrá que buscar la experiencia y los conocimientos sectoriales pertinentes. En la sección 4.4 se enumeran las herramientas y evaluaciones disponibles en la comunidad internacional a las que pueden recurrir los países para complementar los conocimientos y la experiencia locales; van desde herramientas de evaluación de la gestión de las finanzas públicas y la inversión hasta diagnósticos del sector privado, la capacidad productiva y evaluaciones del sector financiero.

- a) **Convertir el área problemática en una pregunta “por qué” para guiar el ejercicio.** Por ejemplo, ¿por qué los ingresos fiscales están por debajo de los niveles objetivo? ¿Por qué la inversión privada nacional es inferior a la de las economías homólogas? El conjunto de respuestas posibles se convierte en las ramas de un árbol de decisión para seguir explorando.
- b) **Explorar y caracterizar las posibles respuestas a la pregunta “por qué”.** Aprovechando el conocimiento local y las pruebas de las evaluaciones existentes (como las enumeradas en la sección 4.4), se pueden caracterizar las posibles razones que pueden explicar el área problemática, hasta llegar a las causas subyacentes fundamentales o, en otras palabras, las posibles limitaciones vinculantes. Deben considerarse todos los tipos posibles de limitaciones vinculantes, incluidas las relacionadas con el mercado, las institucionales, las políticas y/o las relacionadas con la capacidad. En esta fase es fundamental involucrar a las partes interesadas adecuadas (actores gubernamentales y no estatales relevantes que puedan aportar una visión concreta desde el nivel de la implementación) para que ninguna posible limitación vinculante se quede fuera de la lista, incluyendo aquellas especialmente relevantes para segmentos específicos de la población.⁴

³ Ver [la guía de la fase inicial](#) (Sección 3.1, “Determinación del alcance del pilar fundamental 2: estrategia de financiación”) para obtener una orientación más detallada sobre cómo llevar a cabo dicha caracterización de políticas, que incluye una evaluación inicial de objetivos, compensaciones y sinergias.

⁴ Una revisión reciente de los diagnósticos de la gestión de las finanzas públicas destacó la importancia de reunir a las partes interesadas, incluidos los actores de todo el gobierno, para garantizar que los problemas se identifican correctamente tanto en términos de áreas problemáticas (como se indica en el paso 1) como en términos del nivel en el que se encuentran los problemas específicos (o en nuestro caso, las posibles limitaciones vinculantes). Ver ODI (2020) *Review of public financial management diagnostics for the health sector*, Documento de trabajo 574.

c) **Formular una hipótesis.** Una de las limitaciones vinculantes preseleccionadas se postula como causa subyacente principal del problema.

d) **Poner a prueba la hipótesis.** La identificación de las limitaciones vinculantes suele ser una cuestión de juicio y no una ciencia precisa, por lo que depende de las opiniones de expertos y especialistas locales. No obstante, las limitaciones que son verdaderamente vinculantes deben mostrar ciertas propiedades⁵ que pueden guiar la comprobación de la hipótesis. El análisis cuantitativo, cuando proceda, y las consultas con los profesionales y las partes interesadas institucionales pueden arrojar luz sobre si determinadas limitaciones son realmente vinculantes en el contexto nacional específico:

- i. *¿El aumento de la oferta de un insumo restringido tendría un gran impacto en la "función objetivo", p.ej., en el precio o el costo del objetivo? La restricción tiene un precio elevado/"precio sombra".*⁶ Aunque los "precios sombra" no siempre son observables, pueden ser indicados por los precios de mercado. Por ejemplo, unos tipos de interés reales elevados pueden señalar que el acceso a la financiación es escaso y potencialmente una limitación vinculante.
- ii. *¿Eliminar la limitación provocaría un impacto positivo importante en el área problemática?* Los cambios en la limitación producirían cambios en los costos, los incentivos y el comportamiento. Por ejemplo, los proveedores de servicios del sector público (como sanidad o educación) podrían señalar los aspectos de la gestión de las finanzas públicas que les afectan más negativamente. Si el acceso a la financiación es la limitación más vinculante para la inversión privada nacional, una mayor disponibilidad de crédito aumentaría significativamente la inversión.
- iii. *¿Intentan los agentes afectados por el problema eludir o superar la restricción?* Existe un comportamiento económico ineficiente o costoso en las zonas afectadas por el problema. Los agentes suelen encontrar alternativas para sortear las limitaciones,

como el trueque durante la hiperinflación o los préstamos a tipos de interés elevados en el sector informal debido a los altos requisitos de garantía de los bancos.

- iv. *¿Los individuos, las empresas y las instituciones menos limitadas obtienen mejores resultados que los demás?* Los que no se ven tan afectados por la limitación tienen más probabilidades de sobrevivir y prosperar, y viceversa. Por ejemplo, en el caso de que el acceso a la financiación se plantee como una limitación vinculante para la inversión privada nacional, las empresas de los sectores que tienen más probabilidades de poder autofinanciar las inversiones tendrán mejores resultados que las que dependen de la deuda y la financiación externa.

e) **Repetir los pasos c) y d) hasta que se identifique la limitación vinculante correcta.** Si se descubre que la limitación vinculante postulada en el paso c) no cumple las propiedades enumeradas en el paso d), se formula una hipótesis alternativa y se prueba hasta que se identifique la limitación vinculante correcta relacionada con el área problemática específica.

Este enfoque se inspira en la metodología del "diagnóstico del crecimiento", que en esencia busca identificar un pequeño conjunto de obstáculos clave para el crecimiento económico relevantes para el contexto nacional específico (en lugar de seguir las "mejores prácticas" internacionales o enfoques de molde), y de concentrar estratégicamente los esfuerzos y las capacidades y recursos limitados (o "capital político") para el cambio y la reforma de las políticas. Los INFF tienen una ambición más amplia. Entran en juego todas las dimensiones del desarrollo sostenible, y las limitaciones que van más allá de las que pueden encontrarse utilizando un diagnóstico del crecimiento también son relevantes (por ejemplo, la gestión de las finanzas públicas y los problemas de capacidad del Estado). Como tal, la metodología que se describe toma el método del árbol de decisión basado en problemas de los diagnósticos de crecimiento pero lo aplica al objetivo más amplio de los INFF.⁷

5 Estas propiedades se basan en las utilizadas para definir una limitación vinculante en el contexto de los diagnósticos de crecimiento. Ver la tabla 9 en Hausmann, R., Klinger, B. & Wagner, R., 2008. [Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'](#).

6 Un "precio sombra" es una estimación de los precios no observables en los mercados. Un precio sombra elevado puede indicar una limitación vinculante (p.ej., un tipo de interés real elevado, como precio sombra del acceso a la financiación, indica que la financiación es escasa y potencialmente una limitación vinculante). Los precios sombra no suelen ser directamente observables, pero pueden ser indicados por precios reales del mercado (o los precios implícitos del mercado).

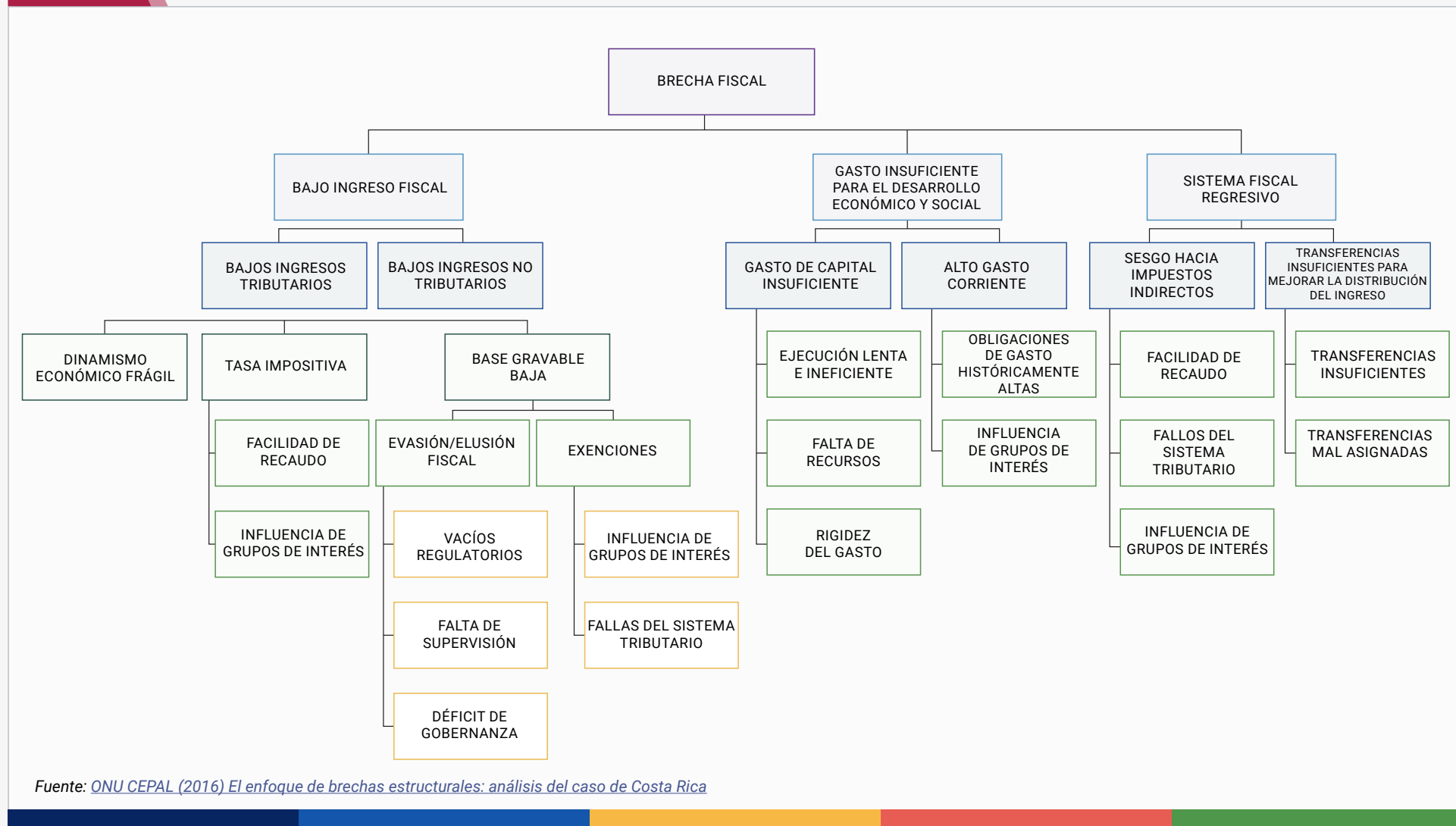
7 En particular, mientras que el árbol de decisiones de los diagnósticos de crecimiento se deriva de un modelo teórico de crecimiento, el enfoque aquí esbozado está anclado en la experiencia de la aplicación práctica y en la visión de las partes interesadas relevantes para desarrollar árboles de decisiones pertinentes que guíen el análisis.

4.2.1. Aplicación de la metodología a las finanzas públicas

En la Figura 2 se ilustra cómo puede aplicarse el enfoque a un área problemática relacionada con las finanzas públicas. En 2016, el gobierno de Costa Rica, con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, evaluó las brechas estructurales económicas, sociales e institucionales de Costa Rica. El [informe](#) llamó la atención sobre las deficiencias institucionales y de capacidad del sistema fiscal que explicaban su “brecha fiscal” o, en otras palabras, los retos estructurales de su sistema fiscal para gestionar la movilización de recursos y el gasto público con el fin de apoyar un desarrollo sostenible e inclusivo. Se

elaboró un árbol de decisiones para evaluar las limitaciones vinculantes, trazando un mapa de tres posibles factores de la brecha fiscal: los bajos ingresos fiscales, un gasto inadecuado para el desarrollo social y económico y un sistema fiscal regresivo. El análisis concluyó que los bajos ingresos fiscales eran la principal razón de la brecha fiscal de Costa Rica, y que la restricción más vinculante subyacente a esos bajos niveles de ingresos fiscales eran los bajos ingresos por el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas, como resultado en parte de los altos niveles de elusión y evasión fiscal (ver la Figura 2).

FIGURA 2. ÁRBOL DE DECISIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA BRECHA FISCAL DE COSTA RICA



Fuente: ONU CEPAL (2016) *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*

Cualquier diagnóstico de las limitaciones vinculantes en las finanzas públicas puede basarse en (i) los conocimientos y la experiencia de los profesionales y las partes interesadas institucionales, y (ii) las herramientas enumeradas en las tablas 2 y 3 como herramientas de finanzas públicas o transversales, tanto para desarrollar árboles de decisión relevantes como para identificar las limitaciones más vinculantes.

Profesionales y partes interesadas. Tanto los proveedores como los usuarios de los servicios financieros públicos pueden tener ideas e información importantes. Por ejemplo, en lo que respecta a los recursos públicos nacionales y a la gestión de las finanzas públicas, esto incluiría no sólo a los funcionarios de la oficina de presupuesto del Ministerio de Finanzas y de los ministerios competentes clave, sino también a los implicados en la prestación de servicios públicos, que pueden comprender mejor los problemas clave de la prestación de servicios que impiden la consecución de las prioridades de desarrollo sostenible, y [los cuellos de botella](#) subyacentes en la gestión de las finanzas públicas que los causan.

Herramientas y análisis de la comunidad internacional. Las organizaciones internacionales llevan a cabo análisis y evaluaciones específicas que pueden servir de base al análisis. Por ejemplo, los informes de asistencia técnica del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI aportan evidencia sobre los principales impedimentos de la política y los procesos fiscales a nivel nacional. Los informes sobre los balances del sector público, los marcos presupuestales a mediano plazo y la gestión del riesgo fiscal pueden arrojar luz sobre importantes vacíos institucionales que, a su vez, pueden dar forma a un análisis más detallado y profundo de las posibles limitaciones vinculantes. Los diagnósticos de transparencia fiscal (ver las Evaluaciones de Transparencia Fiscal en la Tabla 3) pueden utilizarse para señalar debilidades clave en relación con la información fiscal, las previsiones y la elaboración de presupuestos, el análisis y la gestión de riesgo y la gestión de los ingresos procedentes de los recursos, lo que a su vez puede señalar posibles limitaciones vinculantes institucionales o de capacidad relacionadas. Las encuestas de seguimiento

del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés) pueden servir de base para evaluaciones sectoriales específicas sobre cómo fluyen los recursos públicos a través de los diferentes niveles de la administración y para identificar retos específicos como las fugas o los problemas relacionados con el despliegue de los recursos humanos en el nivel de la prestación de servicios.

Las puntuaciones de las evaluaciones del Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés) pueden informar sobre la identificación tanto de áreas problemáticas específicas como de limitaciones vinculantes subyacentes en tres aspectos clave de la gestión de las finanzas públicas (PFM, por sus siglas en inglés): disciplina fiscal agregada; asignación estratégica de recursos; y prestación eficiente de servicios. Se basan en 31 indicadores de resultados desglosados a su vez en 94 “dimensiones”, que abarcan 7 grandes áreas (o “pilares”), a saber: i) fiabilidad presupuestaria; ii) transparencia de las finanzas públicas; iii) gestión de activos y pasivos; iv) estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas; v) previsibilidad y control en la ejecución del presupuesto; vi) contabilidad y presentación de informes; y vii) control y auditoría externos. La construcción del mecanismo de puntuación del PEFA ofrece múltiples niveles de desagregación que pueden ayudar a acotar la identificación de las limitaciones vinculantes de la capacidad de gestión de las finanzas públicas. Los pilares con puntuaciones bajas podrían examinarse más a fondo para identificar los problemas a nivel de indicadores o dimensiones que podrían constituir limitaciones vinculantes. La herramienta del PEFA también puede utilizarse para evaluar la capacidad de los gobiernos, y las limitaciones subyacentes relacionadas, para responder a las crisis, como la pandemia del COVID-19 (como se ilustra en el Cuadro 2).

Otras herramientas basadas en la metodología PEFA se centran en aspectos específicos de la gestión de las finanzas públicas, como la Herramienta de Evaluación Diagnóstica de la Administración Tributaria (TADAT, por sus siglas en inglés) y la Evaluación de los Resultados de la Gestión de la Deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés) (ver el Cuadro 3).

CUADRO 2. PEFA Y COVID-19

Las evaluaciones PEFA existentes pueden utilizarse para evaluar la capacidad de respuesta de los sistemas de gestión de las finanzas públicas [ante la COVID-19](#). El Banco Mundial ha identificado 8 áreas clave en las que los gobiernos podrían utilizar los informes PEFA para evaluar la resistencia y solidez de las finanzas de su sector público. Los datos de las 24 dimensiones del PEFA (relacionadas con 14 indicadores) pueden ser especialmente útiles para evaluar la preparación de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de un país ante perturbaciones como la pandemia de COVID-19. Éstas se enumeran en el cuadro siguiente:

ÁREAS CLAVE	NÚMERO Y NOMBRE DE LA DIMENSIÓN
1. Las respuestas de financiación ante la COVID deben ser rápidas y claras	2.1 Ejecución del gasto por programa, clasificación administrativa o funcional
	2.3 Gastos con cargo a las reservas para imprevistos
	18.4 Normas para el ajuste presupuestal para los ejecutivos
	21.4 Importancia del ajuste presupuestal
2. Los controles deben reorientarse, no diluirse	25.1 Segregación de funciones
3. La gestión eficaz del efectivo es crucial	21.1 Consolidación de los saldos de caja
4. Se necesita una contratación eficiente y responsable	24.1 Seguimiento de las adquisiciones
	24.2 Métodos de adquisiciones
	24.3 Acceso público a la información sobre contratación pública
5. La gestión de los pagos debe optimizarse	8.3 Recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios
	25.3 Cumplimiento de las normas y procedimientos de pago
6. La auditoría interna podría compensar algunos controles previos	26.1 Alcance/ naturaleza de la auditoría realizada (incluido el cumplimiento de las normas de auditoría)
	26.2 Puntualidad en la presentación de los informes de auditoría al poder legislativo
	26.3 Evidencia del seguimiento de las recomendaciones de auditoría
7. Informes financieros para la asistencia oportuna	6.1 Gastos al margen de los informes financieros
	6.2 Ingresos al margen de los informes financieros
	9 Acceso público a la información fiscal clave
	27.3 Existencia y utilización adecuada de cuentas de anticipos
	28.1 Cobertura y comparabilidad de los informes
	28.2 Calendario de los informes presupuestales anuales
	29.1 Exhaustividad de los informes financieros anuales
8. La Entidad Fiscalizadora Superior debe estar preparada	8.4 Evaluación del rendimiento en la prestación de servicios
	30.1 Cobertura y normas de auditoría
	30.2 Presentación de informes de auditoría al poder legislativo

ENCADRÉ 3. TADAT Y DEMPA

La Herramienta de Evaluación Diagnóstica de la Administración Tributaria (TADAT) es una herramienta diseñada para proporcionar una evaluación objetiva de las fortalezas y debilidades de los componentes clave de la administración tributaria de un país, con referencia a nueve áreas de resultados de rendimiento (ARR): integridad de la base de contribuyentes registrados; gestión eficaz del riesgo; apoyo al cumplimiento voluntario; puntualidad de las declaraciones fiscales; pago oportuno de los impuestos; información precisa en las declaraciones; resolución eficaz de los litigios fiscales; gestión eficiente de los ingresos; y responsabilidad y transparencia.

La evaluación de los resultados puede dar forma a la identificación de las posibles limitaciones vinculantes de capacidad relacionadas con las finanzas públicas, el alcance de la reforma necesaria y las prioridades relativas. Cuenta con 32 indicadores generales y 55 dimensiones medidas y puntuadas. Aunque la metodología de puntuación se basa en el PEFA, el TADAT es más limitado que el PEFA y se centra únicamente en lo tributario.

La Evaluación de los Resultados de la Gestión de la Deuda (DeMPA) resalta las fortalezas y debilidades de las prácticas de gestión de la deuda pública. Aunque la DeMPA sigue el modelo de los indicadores del PEFA, constituye una evaluación más detallada y exhaustiva de la capacidad de gestión de la deuda pública. Cada indicador de rendimiento (enumerado en el cuadro siguiente) tiene varias dimensiones, que pueden utilizarse para informar los pasos b) y c) de la metodología de identificación de las limitaciones vinculantes descrita en la sección anterior.

INDICADORES DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA

GOBERNANZA Y DESARROLLO DE ESTRATEGIAS

DIP-1 Marco jurídico

DIP-2 Estructura directiva

DIP-3 Estructura de gestión de la deuda

DIP-4 Informes y evaluación de la deuda

DPI-5 Auditoría

COORDINACIÓN CON LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

DIP-6 Coordinación con la política fiscal

DIP-7 Coordinación con la política monetaria

ENDEUDAMIENTO Y ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN RELACIONADAS

DPI-8 Endeudamiento interno

DIP-9 Endeudamiento externo

DIP-10 Garantías, operaciones de préstamo y derivados

PREVISIÓN DE TESORERÍA Y GESTIÓN DEL SALDO DE CAJA

DIP-11 Previsión del flujo de tesorería y gestión del saldo de caja

REGISTRO DE LA DEUDA Y GESTIÓN DEL RIESGO OPERATIVO

DIP-12 Administración de la deuda y seguridad de los datos

DIP-13 Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las actividades

DIP-14 Registros de deuda y relacionados con la deuda

La metodología de puntuación evalúa cada dimensión y asigna una puntuación de la A a la D. La puntuación C indica que se ha cumplido el requisito mínimo para esa dimensión. La puntuación D significa que no se ha alcanzado el requisito mínimo, lo que requiere una acción prioritaria. La puntuación A refleja una práctica sólida. La puntuación B se sitúa entre el requisito mínimo y la práctica sólida.

Los datos y la información de las encuestas del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD) de las Naciones Unidas, así como los informes de progreso publicados por la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), pueden servir de base para el análisis de las posibles limitaciones vinculantes relacionadas con la cooperación internacional. Las encuestas del FCD se centran en cuestiones relacionadas con cinco habilitadores clave (a saber: las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo; los marcos de resultados de los países; los sistemas de información sobre cooperación; los foros nacionales de cooperación; y el apoyo a la capacidad) y pueden aportar pruebas para explorar posibles limitaciones relacionadas con áreas problemáticas como la coordinación o el diálogo limitados entre donantes, la imprevisibilidad de la cooperación para el desarrollo, un seguimiento y una rendición de cuentas deficientes, y cuestiones de transparencia. Los datos de seguimiento de la AGCED pueden ayudar a arrojar luz sobre posibles problemas relacionados con la forma en que las partes interesadas (incluidos los gobiernos, los socios para el desarrollo, el sector privado y la sociedad civil) se asocian a nivel nacional.

No todos los gobiernos habrán aplicado o elegirán aplicar las herramientas aquí mencionadas. No deben considerarse condiciones previas para emprender un análisis eficaz de las limitaciones vinculantes. Sin embargo, cuando estén disponibles, pueden facilitar el análisis y complementar los conocimientos y la información recopilados a través de las consultas a las partes interesadas.

4.2.2. Aplicación de la metodología a la financiación e inversión privadas

La [metodología del diagnóstico del crecimiento](#) desarrolla un árbol de decisiones para identificar las posibles limitaciones vinculantes a la inversión y la financiación privadas (ver la Figura 3).

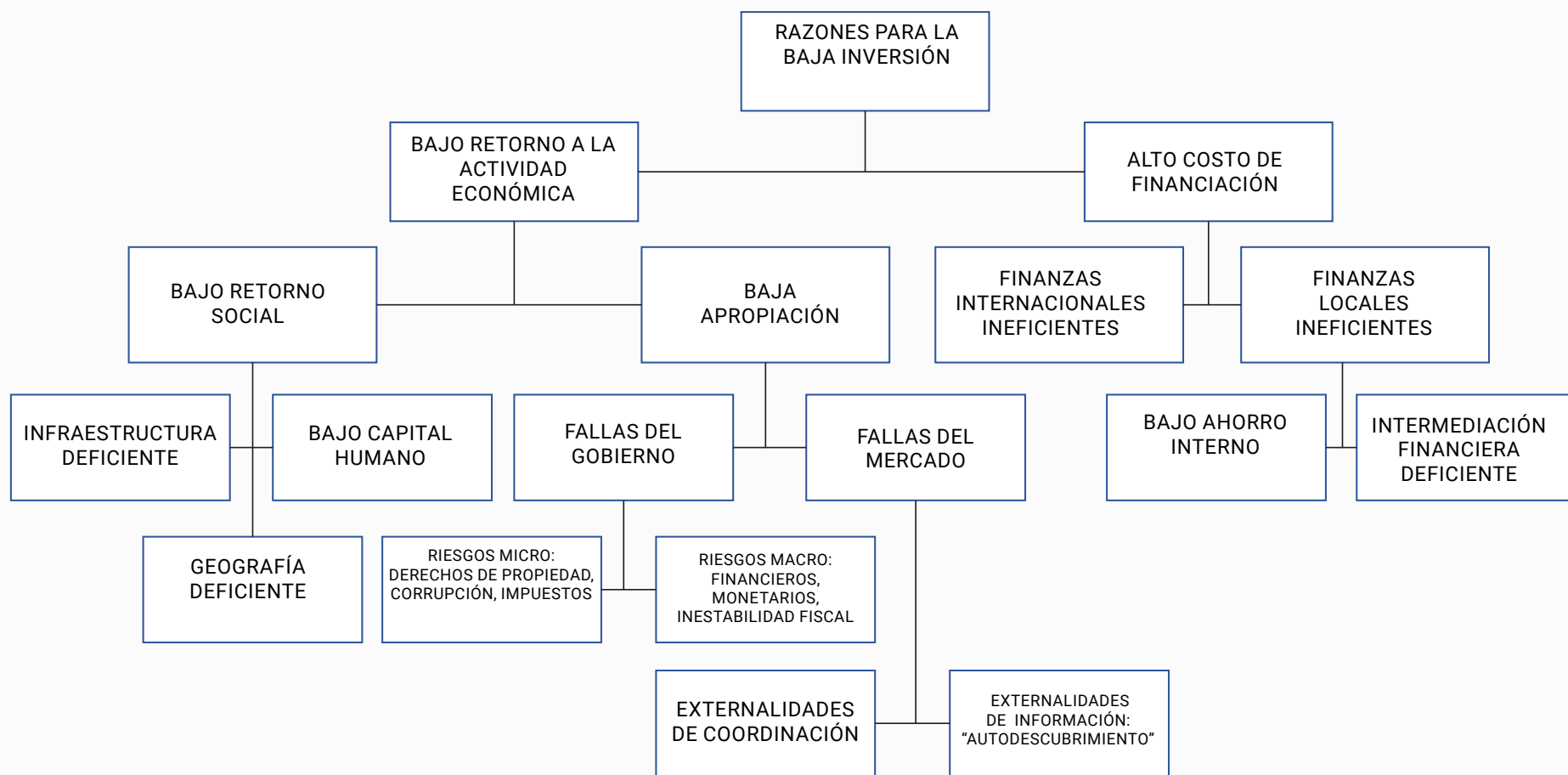
Los diagnósticos de crecimiento se han llevado a cabo en varios países y son utilizados por algunos donantes (como USAID y la Corporación *US Millenium Challenge*) en su planeación estratégica. Partiendo de un modelo de crecimiento sencillo⁸, los diagnósticos introducen los

factores institucionales y económicos que pueden afectar a la inversión privada en dos grandes categorías: los que proceden del sector real (parte izquierda del árbol de decisiones) y los que se originan en el sector financiero y el acceso a la financiación (parte derecha del árbol de decisiones).

La metodología “traduce” este sencillo modelo en un “árbol de decisiones de diagnóstico” para ayudar a los responsables de la formulación de políticas a aislar, definir e identificar las limitaciones vinculantes específicas de sus economías (ya estén relacionadas con el mercado, con las instituciones, con las políticas o con las capacidades productivas). El ejercicio consiste en descender por el árbol de decisiones siguiendo la metodología y los pasos (a - e) descritos anteriormente.

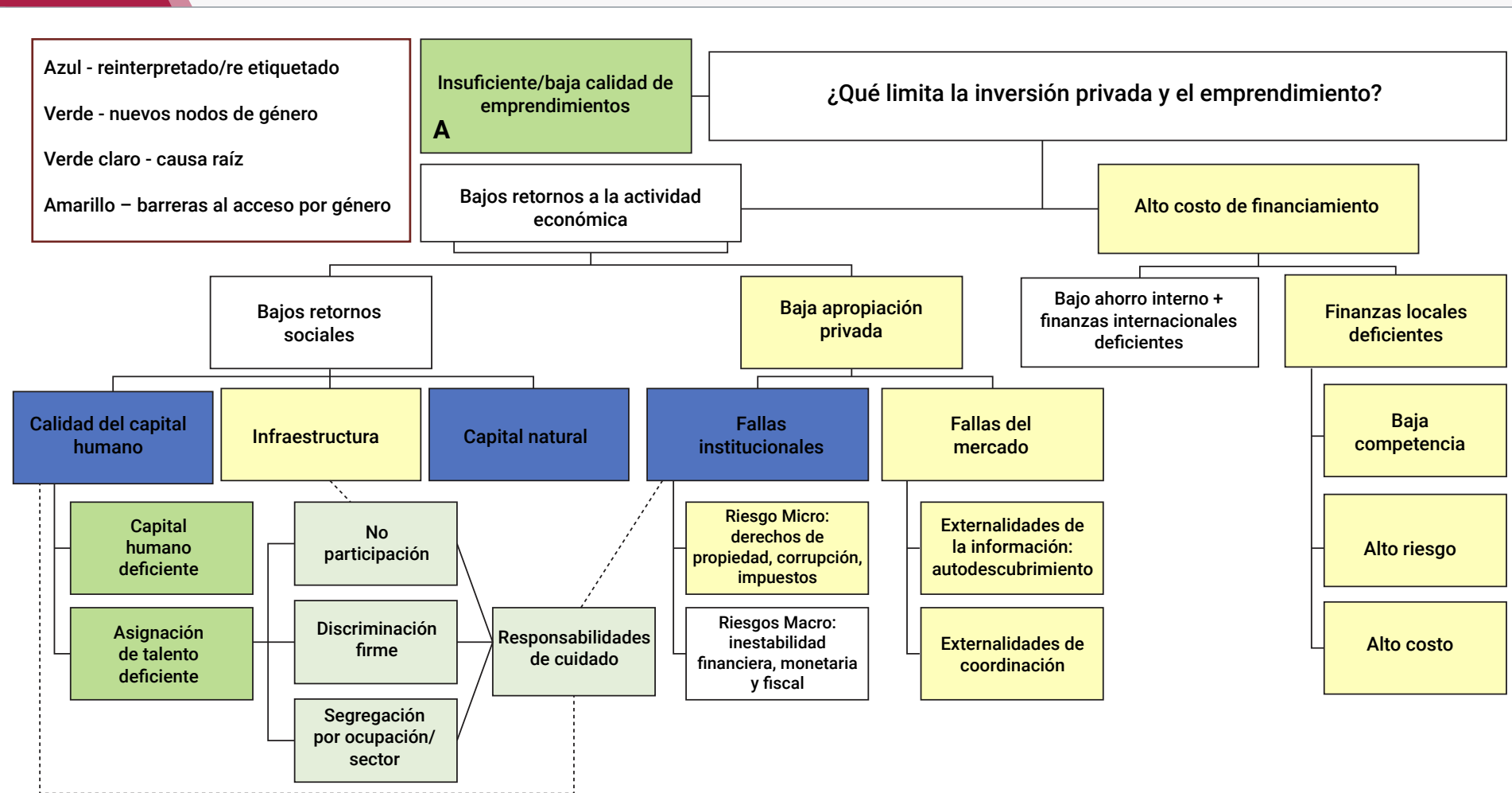
Concretamente, los diagnósticos de crecimiento implican un análisis empírico cuantitativo o una inferencia estadística para probar las hipótesis de las limitaciones vinculantes e identificar la limitación más vinculante.

FIGURA 3. ÁRBOL DE DECISIÓN PARA EL DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO



Fuente: Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A., 2005.

FIGURA 4. ÁRBOL DE DECISIÓN DEL DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO “GENERADO”



Fuente: Brookings (2020), *The constraints that bind (or don't) Integrating gender into economic constraints analyses*, Global Economy and Development Working Paper 137

Más recientemente, los árboles de decisión para el diagnóstico del crecimiento se han adaptado para reflejar mejor la dinámica de la inclusión. La Figura 4 ilustra una ampliación centrada en el género. Reconoce que las limitaciones no son neutrales ni en relación con quién está sujeto a ellas ni con quién cosecha los beneficios cuando se eliminan, y por ello incorpora consideraciones adicionales específicas de género a varios niveles.

Por ejemplo, en el África subsahariana, las mujeres representan más de la mitad de todos los empresarios, pero la tasa a la que obtienen préstamos de las instituciones formales es inferior a la de los hombres; las barreras específicas de género para acceder a la financiación podrían representar, por tanto, posibles limitaciones vinculantes para la inversión privada, como la exigencia de que las cuentas de las mujeres estén avaladas por un hombre, o que se pida a las mujeres que paguen tipos de interés más altos y se les ofrezcan préstamos de menor cuantía que a los hombres.

Por ejemplo, los Diagnósticos Nacionales del Sector Privado de la CFI consisten en analizar las posibles limitaciones a la movilización de la inversión privada tanto interna como externa, basándose en una amplia gama de indicadores (que incluyen datos macroeconómicos e información de encuestas) y con vistas a apoyar un crecimiento inclusivo, diversificado y sostenible. Pueden ayudar a evaluar el estado del sector privado y a identificar oportunidades a corto plazo para la participación del sector privado, así como recomendaciones de medidas políticas y reformas para movilizar la inversión privada, teniendo en cuenta los efectos indirectos y los vínculos entre sectores.⁹

Los Análisis de Políticas de Inversión de la UNCTAD identifican los obstáculos normativos, institucionales y de capacidad que pueden ser vinculantes para la inversión extranjera directa. El Índice de Capacidades Productivas de la UNCTAD puede ser una fuente útil de datos y evidencias sobre cuestiones potenciales relacionadas con el desarrollo del sector privado, que abarca tres áreas principales (recursos productivos, capacidades empresariales y vínculos/redes de producción) y ocho categorías (capital humano; TIC; cambio estructural; infraestructuras de transporte; energía; capital natural; instituciones; y desarrollo del sector privado).

Los datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial pueden aportar pruebas relevantes sobre las limitaciones específicas a las que pueden enfrentarse las empresas en el país, incluso en relación con el entorno propicio para los negocios o el acceso a la financiación. El Índice de Desarrollo Financiero del FMI puede utilizarse en el contexto de los diagnósticos de crecimiento para señalar los problemas relacionados con el desarrollo del sector financiero (ver el Cuadro 4).

En todos los casos, y como se detalla más adelante en el Paso 3, las limitaciones identificadas para los agentes del sector privado pueden representar, por supuesto, importantes salvaguardas para los objetivos de las políticas públicas, en cuyo caso no son vinculantes desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

9 Ver, por ejemplo, la Figura 1 en [IFC \(2020\) Country Private Sector Diagnostic: Creación de mercados en Guinea: Generar un crecimiento diversificado en un entorno rico en recursos](#).

CUADRO 4.**ÍNDICE DE DESARROLLO FINANCIERO DEL FMI Y LIMITACIONES VINCULANTES**

El FMI introdujo el [índice de desarrollo financiero](#) para evaluar el desarrollo financiero de los países, un ámbito en el que los indicadores existentes no siempre captan el aspecto multidimensional del desarrollo y la madurez financieros. El FMI define el desarrollo financiero como la combinación de profundidad (tamaño y liquidez de los mercados), acceso (capacidad de las personas y las empresas para acceder a los servicios financieros) y eficiencia (capacidad de las instituciones para prestar). Este índice puede utilizarse para identificar posibles limitaciones vinculantes en el sector financiero a la hora de aplicar un diagnóstico de crecimiento, y se compone de 20 indicadores, como se muestra en la tabla siguiente:

CATEGORÍA	INDICADOR	FUENTE DE DATOS
INSTITUCIONES FINANCIERAS		
PROFUNDIDAD	Crédito al sector privado / GDP	FinStats 2015
	Activos en fondos pensionales / GDP	FinStats 2015
	Activos en fondos de inversión / GDP	FinStats 2015
	Primas de seguro, vida y no vida / GDP	FinStats 2015
ACCESO	Sucursales bancarias por 100,000 adultos	FinStats 2015
	Cajeros automáticos por 100,000 adultos	Encuesta FMI acceso fin.
EFICIENCIA	Margen de interés neto	FinStats 2015
	Diferencial préstamos a depósitos	FinStats 2015
	Ingresos no devengados por intereses / ingresos totales	FinStats 2015
	Gastos generales/activos totales	FinStats 2015
	Rentabilidad de los activos	FinStats 2015
	Rentabilidad del capital	FinStats 2015
MERCADOS FINANCIEROS		
PROFUNDIDAD	Capitalización bursátil / GDP	FinStats 2015
	Acciones negociadas / GDP	FinStats 2015
	Títulos de deuda pública internacional / GDP	Base de datos BIS
	Total de títulos de deuda de sociedades financieras / GDP	Base de datos Dealogic
	Total de títulos de deuda de sociedades no financieras / GDP	Base de datos Dealogic
ACCESO	Porcentaje de capitalización bursátil fuera del top 10	FinStats 2015
	Número total de emisores de deuda (nacionales y extranjeros, sociedades no financieras y financieras)	FinStats 2015
EFICIENCIA	Razón de volumen de negocios en el mercado de valores (acciones negociadas / capitalización)	FinStats 2015

4.3 Paso 3: Evaluación de la conveniencia y viabilidad de eliminar las limitaciones identificadas

Ningún gobierno podrá abordar todas las limitaciones identificadas en el paso 2. Los gobiernos tampoco considerarán necesariamente deseable eliminar todas las limitaciones identificadas. En algunos casos, las limitaciones no sólo serían costosas de eliminar, sino que su eliminación también podría tener consecuencias imprevistas en los resultados del desarrollo sostenible.

Para facilitar la priorización y la secuenciación de las intervenciones, hay que tener en cuenta los costos y las externalidades. Entre ellos se incluyen: el impacto que tendría la eliminación de una limitación en todas las dimensiones de la sostenibilidad; los recursos (tiempo, financieros, experiencia y capacidad) necesarios; y la voluntad política necesaria para aplicar las posibles soluciones. Entrarán en juego una serie de consideraciones:

Impacto en los resultados del desarrollo sostenible. La eliminación de las limitaciones vinculantes identificadas siempre debe traducirse en una mejor alineación entre la financiación y los resultados de desarrollo sostenible. No debería poner en peligro el logro de dichos resultados, ni siquiera mediante la creación o el refuerzo de desigualdades (como las de género o de ingresos). También debería evitar otras consecuencias no deseadas, por ejemplo, expansiones rápidas del acceso a la financiación que puedan amenazar la estabilidad macroeconómica o del sector financiero. Esto requiere una comprensión de la razón de ser de las limitaciones existentes y de las posibles compensaciones (trade-offs) al eliminarlas. Por ejemplo, las normativas medioambientales o del mercado laboral pueden limitar en cierta medida la inversión, pero son fundamentales para garantizar e integrar las normas ambientales y sociales.

Efectos transversales o intersectoriales. Los responsables de la formulación de políticas pueden decidir dar prioridad a las limitaciones vinculantes que, de eliminarse, tendrían un efecto positivo en múltiples áreas o sectores de financiación. Por ejemplo, abordar los desajustes entre

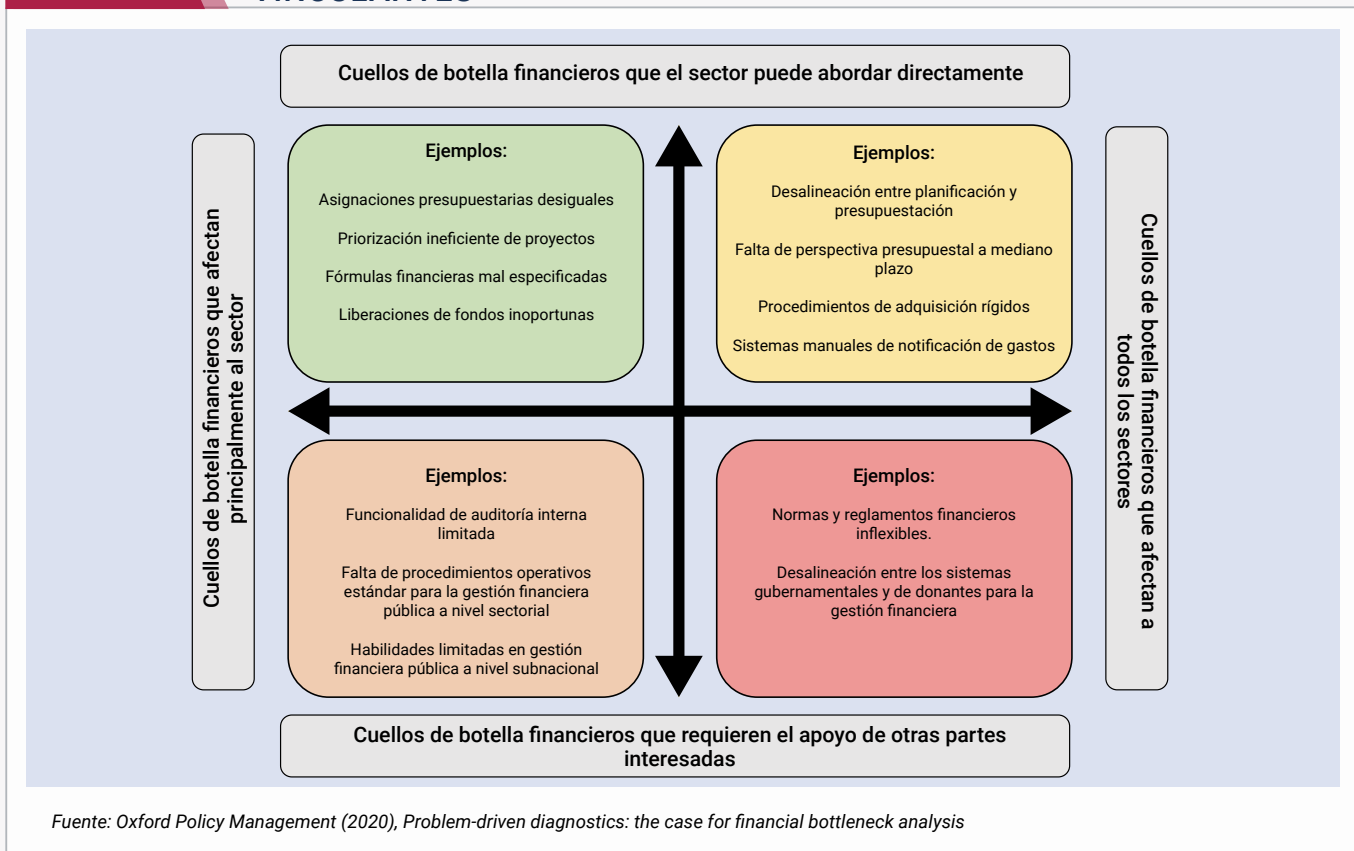
los sistemas gubernamentales y de los donantes para la gestión financiera sería beneficioso en todos los sectores de intervención y mejoraría la coordinación entre las fuentes internas y externas de financiación pública.

Impacto inmediato e impulso político. Algunas limitaciones pueden tardar más en solucionarse que otras; los responsables de la formulación de políticas pueden optar por dar prioridad a las “soluciones rápidas” que tengan grandes repercusiones visibles en primer lugar, y basarse en esos éxitos para abordar los problemas a más largo plazo.

Facilidad de solución. Esto se refiere a la identificación de aquellas limitaciones que pueden abordarse más fácilmente sin necesidad de una coordinación compleja entre sectores y/o partes interesadas, y sin necesidad de acuerdos institucionales nuevos o adicionales. Por ejemplo, la liberación inoportuna de fondos por parte del Ministerio de Finanzas sería más fácil de solucionar que las carencias de capital humano o de capacidad en todo el sector público. Los formuladores de política también podrían identificar qué limitaciones vinculantes son menos costosas de eliminar, tanto en términos de recursos como de voluntad política, así como las que requieren apoyo o acción internacional para solucionarse.

Una matriz como la ilustrada en la Figura 5 puede ayudar a reunir estos dos últimos criterios. Las limitaciones que hay que abordar se organizarían en cuatro cuadrantes: según sean relevantes para uno o varios sectores/áreas de financiación, y según puedan solucionarse dentro de un sector/institución o requieran la intervención de múltiples entidades.

FIGURA 5. EJEMPLO DE MATRIZ PARA APOYAR LA PRIORIZACIÓN DE LIMITACIONES VINCULANTES



4.4. Herramientas existentes

La comunidad internacional dispone de varias herramientas para ayudar a los países a identificar las limitaciones vinculantes. Las Tablas 2-4 enumeran las más comunes, agrupadas según el ámbito de la política de financiación (transversal, financiación pública, financiación privada). La Tabla 5 enumera las herramientas temáticas/específicas de cada sector. Cuando estén disponibles, podrán utilizarse junto con las herramientas y enfoques locales

que estén ya en marcha. Los gobiernos pueden seleccionar discretamente los datos y la información más relevantes de la aplicación más reciente de estas herramientas en su país, o buscar el apoyo de los respectivos socios de desarrollo si desean aplicarlas en el contexto de los INFF (las tablas incluyen las organizaciones responsables de cada herramienta).

TABLA 2. HERRAMIENTAS TRANSVERSALES

NOMBRE DE LA HERRAMIENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	ENLACE
Informes de las Consultas del Artículo IV del FMI	Proporciona una visión general de fortalezas y debilidades/desafíos que pueden causar o conducir a la inestabilidad financiera o económica del país. Pueden destacarse cuestiones específicas - relacionadas con el mercado, la política o la capacidad - y utilizarse para identificar áreas de posibles limitaciones vinculantes.	Aquí
Diagnóstico sistemático de país del Banco Mundial	Se utiliza para identificar los principales retos/limitaciones y oportunidades para acelerar el progreso hacia los objetivos de desarrollo que sean coherentes con el doble objetivo del Banco Mundial de acabar con la pobreza absoluta e impulsar la prosperidad compartida, y para informar sobre las prioridades de la participación del Banco Mundial en los países.	Aquí
Evaluación de la financiación del desarrollo del PNUD	Proporciona datos y análisis relevantes para todos los pilares fundamentales del INFF. Con referencia específica al análisis de las limitaciones vinculantes, los resultados de la EFD pueden utilizarse para fundamentar la identificación de las áreas problemáticas y las limitaciones subyacentes, especialmente en relación con las cuestiones institucionales y de capacidad.	Aquí

TABLA 3. HERRAMIENTAS DE FINANZAS PÚBLICAS

NOMBRE DE LA HERRAMIENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	ENLACE
Informes de asistencia técnica del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI	Informes adaptados y específicos que evalúan cuidadosamente los impedimentos en áreas diversas e institucionalmente complejas, como los balances del sector público, los marcos presupuestales a mediano plazo y la gestión del riesgo fiscal. Pueden proporcionar pruebas específicas del contexto para la identificación de vacíos y debilidades institucionales relacionadas con las áreas problemáticas de las finanzas públicas.	
Evaluaciones de transparencia fiscal del FMI	Identifica los vacíos en la gestión fiscal y la rendición de cuentas, concretamente en los ámbitos de la elaboración de informes fiscales, la previsión y la presupuestación, la gestión del riesgo fiscal y la gestión de los ingresos procedentes de los recursos.	Aquí
Herramienta de evaluación de diagnóstico de la administración fiscal (TA-DAT) del FMI	Evalúa los puntos fuertes y débiles de los componentes clave de la administración fiscal de un país con referencia a nueve áreas de resultados de rendimiento. Más detalles en el Cuadro 3.	Aquí
Marco de evaluación de la política fiscal (TPAF) del FMI y el BM	Herramienta modular en línea diseñada para servir de guía en la evaluación sistemática y exhaustiva de la política fiscal. Abarca los principales impuestos y puede ayudar a fundamentar las reformas de la política fiscal.	Aquí
Herramienta de evaluación del gasto del FMI	Evalúa la eficacia del gasto público comparando los niveles y la composición del gasto con los de países comparables. Puede utilizarse para fundamentar la identificación de áreas problemáticas (en el paso 1 del enfoque sugerido expuesto anteriormente).	Aquí

NOMBRE DE LA HERRAMIENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	ENLACE
Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA)	Iniciado en 2001 por siete socios internacionales para el desarrollo, incluidos la UE, el FMI, el BM y cuatro gobiernos bilaterales, proporciona una metodología estándar para las evaluaciones de diagnóstico de la gestión de las finanzas públicas. Más detalles en la sección 4.2.1.	Aquí
Herramientas de gestión de las finanzas públicas basadas en el mecanismo de puntuación del PEFA	Una amplia gama de herramientas que abarcan diagnósticos amplios de la gestión de las finanzas públicas, diagnósticos centrados en elementos individuales de la gestión de las finanzas públicas y herramientas relacionadas con el riesgo fiduciario y/o el uso de sistemas nacionales.	Aquí
Examen del gasto público del Banco Mundial (PER)	Analiza la asignación de los recursos públicos y evalúa la eficiencia y la eficacia del gasto público (tanto recurrente como de capital), entre otras cosas examinando el nivel y la composición del gasto público, así como las estructuras de gobernanza y el funcionamiento de las instituciones públicas. Se ha aplicado a nivel sectorial en muchos países en desarrollo.	Aquí
Encuesta de seguimiento del gasto público (PETS) del Banco Mundial	Se utiliza para rastrear el flujo de recursos públicos desde los niveles más altos del gobierno hasta los proveedores de servicios de primera línea. Puede apoyar una mejor comprensión de los flujos de financiación en sectores específicos y la identificación de fugas y retos relacionados con el despliegue de recursos hasta el nivel de prestación de servicios.	Aquí
Evaluación de la gestión de las inversiones públicas (PIMA) del FMI	Marco integral para evaluar la gobernanza en infraestructura. Evalúa los procedimientos, las herramientas y los procesos de toma de decisiones y de supervisión utilizados por los gobiernos para proporcionar bienes y servicios de infraestructura al público; y ayuda a identificar las prioridades de reforma y los pasos prácticos para su aplicación.	Aquí
Evaluación de los resultados de la gestión de la deuda (DeMPA) del Banco Mundial	Evalúa los puntos fuertes y débiles de las prácticas de gestión de la deuda pública del país. Más detalles en el Cuadro 3.	Aquí
Análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) del FMI	Evalúa la sostenibilidad de las deudas pública y externa (de los países con acceso al mercado y de los países de renta baja) y apoya la identificación de vulnerabilidades en la estructura de la deuda o en el marco político.	Aquí
Encuestas del Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de la ONU	Se utiliza para supervisar los avances en la responsabilidad mutua y la transparencia de la cooperación al desarrollo. Puede ayudar a identificar vacíos o puntos débiles en la eficacia de la cooperación al desarrollo en los países que responden, especialmente en torno a cinco facilitadores clave.	Aquí
Informes de progreso de la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)	Dirigido por los países en desarrollo, el ejercicio de seguimiento se centra en los avances en la puesta en práctica de una cooperación al desarrollo eficaz a nivel nacional, regional y mundial, y proporciona evidencia tanto de los logros como de las deficiencias en el cumplimiento de los compromisos pertinentes por parte de los socios para el desarrollo.	Aquí

TABLA 4. HERRAMIENTAS DE FINANCIACIÓN PRIVADA

NOMBRE DE LA HERRAMIENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	ENLACE
Diagnóstico del crecimiento (Universidad de Harvard)	Una metodología de árbol de decisiones que apoya la determinación de las limitaciones vinculantes para el crecimiento económico y la inversión privada mediante un diagnóstico diferencial de los síntomas o señales observados.	Aquí
Diagnóstico del sector privado de la CFI	Evalúa las oportunidades y las limitaciones del crecimiento impulsado por el sector privado. Cada diagnóstico incluye una evaluación del estado del sector privado, la identificación de oportunidades a corto plazo para la participación del sector privado y recomendaciones de acciones políticas y reformas para movilizar la inversión privada.	Aquí
Índice de capacidades productivas (ICP) de la UNCTAD	Recoge datos a nivel nacional sobre recursos productivos, capacidades empresariales y vínculos de producción, con el fin de evaluar la capacidad de los países para producir bienes y servicios que puedan contribuir al crecimiento y al desarrollo. Puede utilizarse para explorar las áreas problemáticas y las limitaciones vinculantes relacionadas con la inversión privada y el desarrollo del sector privado.	Aquí (capítulo 4)
Índice de desarrollo financiero del FMI	Evalúa el desarrollo del sector financiero de los países teniendo en cuenta indicadores de profundidad, acceso y eficiencia. Más detalles en el Cuadro 4.	Aquí y aquí
Programa de evaluación del sector financiero (PASF) del FMI	Evalúa la estabilidad y solidez del sector financiero y su contribución potencial al crecimiento y al desarrollo. Para ello, examina varios aspectos del sector financiero que podrían informar sobre la naturaleza y la ubicación de las posibles limitaciones vinculantes (p.ej., los obstáculos a la competitividad y la eficiencia; las cuestiones de inclusión financiera; la capacidad de los bancos centrales; las cuestiones en torno a la profundización de los mercados de capitales nacionales; la calidad de la supervisión bancaria y no bancaria y la vigilancia del mercado financiero).	Aquí
Análisis de las políticas de inversión de la UNCTAD	Proporciona una evaluación objetiva del marco legal, reglamentario e institucional de un país para la IED, con el fin de atraer mayores volúmenes y maximizar los beneficios de la misma.	Aquí
Base de datos conjunta de diagnósticos publicados por los BMD y otros socios para el desarrollo	Repositorio de diagnósticos de países realizados por el BAsD, el BAfD, el DFID, el BERD, el BEI, la CFI, la MCC, la OCDE, la ASDI, el PNUD y el BM. Entre ellos se incluyen los diagnósticos sistemáticos de país y los diagnósticos del sector privado (mencionados anteriormente); el análisis de las limitaciones de la MCC; y otros.	Aquí

TABLA 5. HERRAMIENTAS TEMÁTICAS/ SECTORIALES

NOMBRE DE LA HERRAMIENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	ENLACE
Diagnóstico del crecimiento "generado" (Brookings)	Amplía el enfoque del diagnóstico del crecimiento para reflejar mejor la dinámica de la inclusión, en particular la de género, destacando las áreas en las que una perspectiva de género puede arrojar resultados diferentes a la hora de evaluar las limitaciones al crecimiento económico y a la inversión privada.	Aquí
Marco suplementario del PEFA para evaluar la gestión de las finanzas públicas con perspectiva de género	Marco del PEFA modificado para evaluar los puntos fuertes y débiles de los sistemas de gestión de las finanzas públicas a la hora de responder a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, así como de los subgrupos dentro de estas categorías. Se basa en nueve indicadores distribuidos a lo largo del ciclo presupuestario y puede aplicarse tanto a nivel nacional como subnacional.	Aquí
PEFA para la salud	Marco del PEFA modificado para evaluar los puntos fuertes y débiles de los sistemas de gestión de las finanzas públicas en el sector sanitario específicamente (ver el Cuadro 2).	Aquí (Tabla 10)
Herramientas FinHealth PFM del Banco Mundial	Utilizado habitualmente por los equipos del Banco Mundial para identificar los principales retos y oportunidades en relación con las disposiciones de gestión de las finanzas públicas en los sistemas sanitarios de los países; puede proporcionar información sobre cuellos de botella específicos.	Aquí (Tabla 9)
Guía del proceso de gestión de las finanzas públicas y financiación de la sanidad de la OMS	Proporciona un marco para evaluar las prácticas presupuestales y las normas financieras en la financiación de la sanidad en comparación con las mejores prácticas internacionales; y orienta a los formuladores de políticas en el diagnóstico de desajustes y obstáculos en la consecución de los objetivos de financiación del sector con vistas a apoyar la formulación de planes de reforma.	Aquí (Tabla 8)
Encuesta de la OCDE sobre prácticas presupuestales en el sector salud	Recoge información sobre las características institucionales clave de los procedimientos nacionales de presupuestación sanitaria con fines comparativos. Puede informar la identificación de áreas problemáticas relacionadas en el Paso 1 del enfoque de limitaciones vinculantes.	Aquí

5. Lecciones aprendidas

El análisis de las limitaciones vinculantes no es novedoso en el análisis de políticas y la aplicación de reformas. Cierta evaluación, ya sea informal/implícita o explícita, de las limitaciones vinculantes subyace en todos los ejercicios de priorización y, por tanto, de formulación de política.

Muchos países también han aplicado diagnósticos integrales de crecimiento para identificar los cuellos de botella de sus economías desde la formalización y sistematización de este método concreto. De la experiencia a nivel nacional se desprenden las siguientes lecciones clave:

- Es necesario establecer un diálogo y un compromiso inclusivos a dos niveles entre las partes interesadas: i) para garantizar una consideración exhaustiva y precisa de todas las áreas problemáticas relevantes (ver la sección 4.1) y ii) para facilitar la colaboración y la coordinación en la identificación de los posibles impedimentos y la selección de las limitaciones más vinculantes (ver la sección 4.2);
- Es necesario situar los diagnósticos de las limitaciones vinculantes [dentro de procesos estratégicos más amplios](#) para garantizar que el ejercicio responda a las necesidades prácticas de los responsables nacionales de formulación de políticas y facilitar su legitimación y la asimilación de sus resultados;
- Es necesario considerar tanto las compensaciones como las oportunidades a través de un prisma de desarrollo sostenible a la hora de determinar si se deben abordar / eliminar las limitaciones identificadas y cómo hacerlo (ver el paso 3 de la sección 4.1);
- Es necesario formalizar los procesos, en la medida de lo posible, para reforzar aún más la toma de decisiones basada en evidencia en lo relacionado con las políticas de financiación.



Integrated National
Financing Frameworks

For more information, visit inff.org

