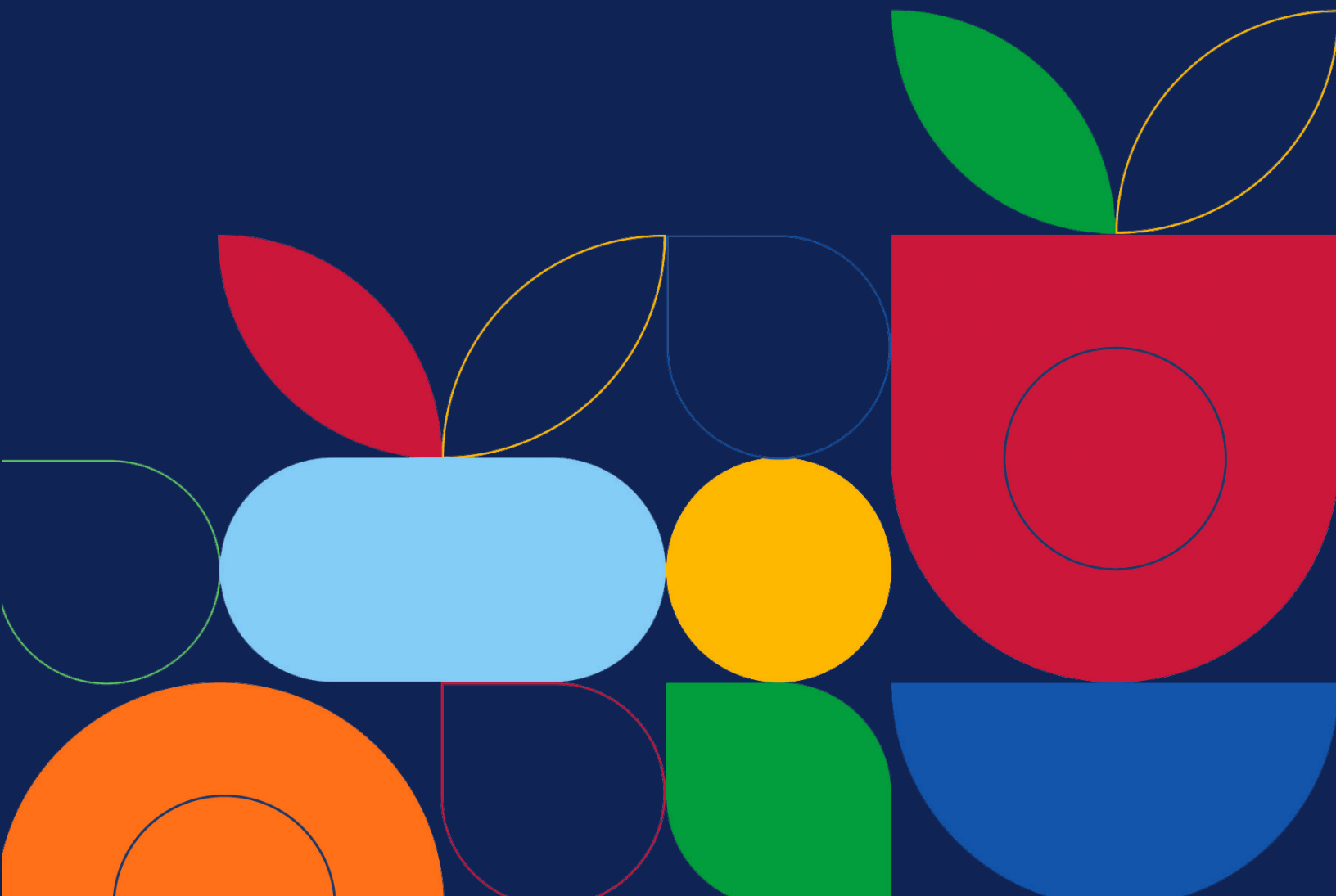




PILAR FUNDAMENTAL 2

Estrategia de financiación

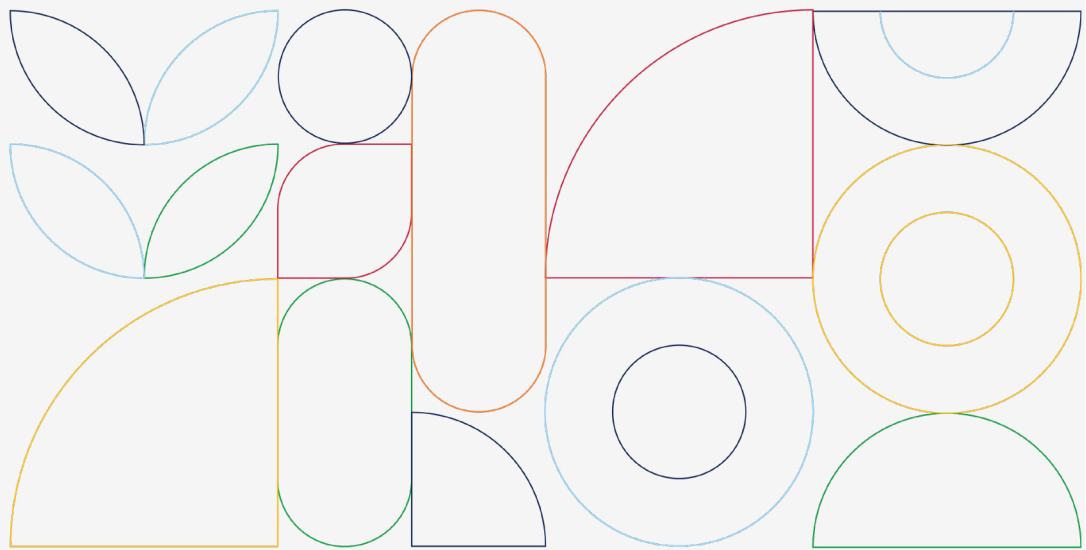
Esta versión: junio 2023
Comentarios y opiniones: developmentfinance@un.org



Contenido



1.	Resumen	2
2.	Utilidad de la estrategia de financiación	3
3.	Alcance y limitaciones	4
3.1	El papel de la estrategia de financiación dentro de un INFF	4
3.2	Alcance	5
3.3	Limitaciones	16
4.	Cómo hacerlo - La estrategia de financiación en la práctica	16
4.1	Paso 1: Establecer el alcance y los objetivos de la política de financiación	17
4.2	Paso 2: Identificar las opciones de política	20
4.3	Paso 3: Priorizar políticas	22
4.4	Paso 4: Operación	29
5.	Lecciones aprendidas	31



1. Resumen

La estrategia de financiación es el núcleo del marco nacional integrado de financiación (INFF, por sus siglas en inglés). Esta muestra el camino para financiar las estrategias y los planes nacionales de desarrollo, basándose en los hallazgos del Pilar fundamental 1 "[Evaluación y diagnóstico](#)", según se establece en la [hoja de ruta del INFF](#). La estrategia de financiación reúne las políticas y estructuras institucionales existentes para impulsar la financiación de las estrategias y los planes nacionales de desarrollo. En el contexto actual, las estrategias de financiación también pueden apoyar los planes de recuperación post COVID-19.

En la mayoría de los países ya existe un conjunto amplio de políticas nacionales de financiación. Sin embargo, estas políticas suelen estar fragmentadas por ser sectoriales o temáticas y haberse desarrollado de forma independiente y en diferentes momentos. También es posible que no se encuentren totalmente en línea con la estrategia de desarrollo sostenible del país. Una estrategia de financiación integrada pretende unir estas políticas e instrumentos, fomentando la coherencia tanto con los objetivos de desarrollo sostenible como entre diferentes ámbitos de la política de financiación (financiación pública y privada, y cuestiones macrosistémicas). La estrategia de financiación puede impulsar la priorización de las acciones de política financiera que mejor respondan a los objetivos, necesidades y limitaciones nacionales.

Este documento ofrece una guía operativa para diseñar una estrategia de financiación integrada, basándose en experiencias de países en diferentes contextos nacionales. También proporciona una visión general de una serie de herramientas ofrecidas por la comunidad internacional para apoyar los esfuerzos nacionales, garantizando al mismo tiempo el liderazgo gubernamental.

Aunque este material está dirigido principalmente a los funcionarios de los gobiernos nacionales y locales, también puede ser útil para los socios internacionales para el desarrollo y otras partes interesadas que apoyen a los gobiernos en sus esfuerzos.



2. Utilidad de la estrategia de financiación

Las estrategias de financiación integradas pueden ayudar a los países a

- Recaudar financiación para el desarrollo sostenible y alinear mejor las políticas de financiación existentes con las prioridades nacionales de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo;
- Priorizar políticas para aprovechar oportunidades a corto plazo, e identificar áreas de política financiera a mediano y largo plazo;
- Garantizar que las políticas de financiación, los instrumentos y los marcos normativos de los distintos ámbitos sean coherentes, sostenibles y estén fundamentados en los riesgos;
- Identificar oportunidades para acceder a asistencia técnica y apoyo para el desarrollo de capacidades ofrecido por los socios para el desarrollo, así como resaltar las áreas en el que los intercambios y el aprendizaje entre pares sean posibles.

La estrategia de financiación pretende fomentar mecanismos creativos para movilizar la financiación y combinar las políticas financieras para aumentar su impacto. Lo novedoso de este enfoque reside en su carácter integral. Su objetivo no es sustituir las numerosas metodologías y herramientas existentes que los países ya

utilizan, como los marcos de gasto de mediano plazo, la gestión de la inversión pública, las estrategias de ingresos o las estrategias de desarrollo del sector financiero. Más bien, proporciona un marco para alinear herramientas específicas con la estrategia de financiación más amplia, pretende evitar la fragmentación de la toma de decisiones, alinear mejor los esfuerzos e identificar las falencias y las oportunidades para la movilización de recursos.

Al centralizar el debate, por lo demás sectorial, en torno a los mecanismos de financiación en un marco político global y establecer incentivos para una mayor colaboración, las estrategias integradas pueden promover la coherencia. El proceso de formulación de una estrategia de financiación también ofrece oportunidades para mejorar la coordinación y el compromiso entre ministerios y otros organismos; y puede servir de ancla para que las partes interesadas no estatales, especialmente los socios para el desarrollo, coordinen y alineen su apoyo.

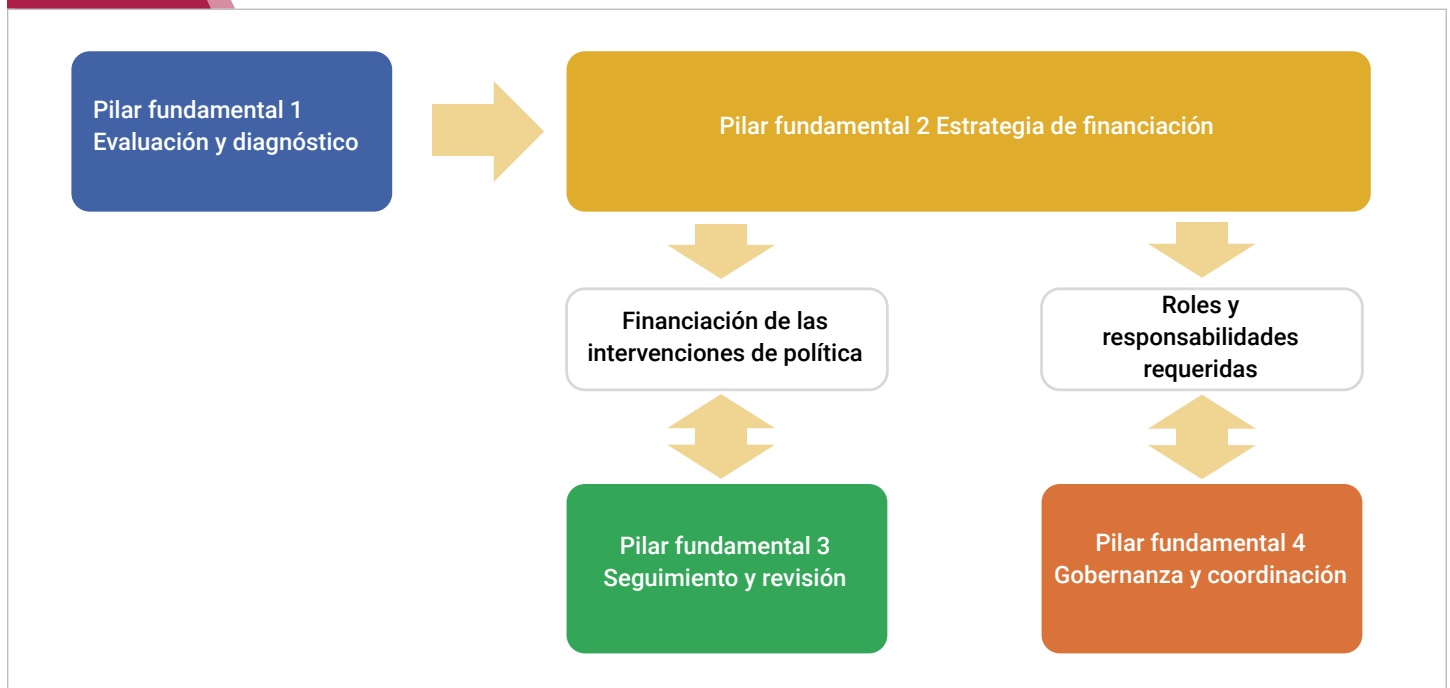
3. Alcance y limitaciones

3.1. El papel de la estrategia de financiación dentro de un INFF

La estrategia de financiación constituye la parte central del INFF. Se nutre de los hallazgos de la determinación de alcance realizada como parte de la fase inicial, y de los conocimientos adicionales de las evaluaciones en profundidad y los diagnósticos llevados a cabo en el marco del [Pilar fundamental 1](#). Igualmente, articula las intervenciones y reformas políticas que requerirán seguimiento y revisión ([Pilar fundamental 3](#)), y cuya aplicación y éxito dependerán, en gran medida, de las instituciones y procesos que las sustentan ([Pilar fundamental 4](#)).

Como se explica en la sección 4.4, los roles y responsabilidades específicas se identifican como parte del plan de acción de la estrategia de financiación. Éstas se basan en los acuerdos institucionales existentes, pero también resaltan las áreas en las que puede ser necesario reforzar la gobernanza, o crear estructuras o mecanismos de gobernanza adicionales. A medida que se vaya aplicando la estrategia de financiación, el seguimiento y la revisión continuos deberán retroalimentar el diseño de las políticas con las lecciones aprendidas e impulsar los ajustes que sean necesarios.

FIGURA 1. VINCULOS DEL PILAR FUNDAMENTAL 2 CON OTROS PILARES FUNDAMENTALES DEL INFF



3.2. Alcance

Los INFF ayudan a los países a hacer operativa la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) a nivel nacional, con el apoyo de acciones globales. El alcance de la estrategia de financiación abarca las Áreas de Acción de Addis Abeba. Estas agrupan la financiación pública y privada, y las condiciones macroeconómicas/sistémicas (Figura 2), y abarcan las políticas, las medidas legales y regulatorias pertinentes, los instrumentos y los procesos (como el desarrollo de capacidades).

Distintos países utilizarán la estrategia de financiación de diferentes maneras. Dependiendo de las circunstancias y necesidades del país, y del resultado de las evaluaciones y diagnósticos realizados como parte del Pilar fundamental 1, la estrategia de financiación puede centrarse en sectores específicos (por ejemplo, infraestructura, sanidad, energía, etc.) o enfocarse en áreas específicas de la política de financiación, como los procesos nacionales de planeación y presupuestación, los marcos políticos y normativos para la financiación privada, o la gestión macroprudencial.

Otra posibilidad es que la estrategia de financiación aborde el conjunto de fuentes de financiación y sus posibles contribuciones a la ejecución del plan nacional de desarrollo del país. Las estrategias también podrían incluir medios de ejecución no financieros, como el desarrollo de capacidad. Sea cual sea el alcance, el enfoque debe guiarse por el objetivo general de mejorar la integración y la coherencia, teniendo en cuenta las sinergias y compensaciones potenciales o las repercusiones imprevistas en todos los sectores y ámbitos políticos (público, privado, macroeconómico). (El Cuadro 1 ilustra un ejemplo de formulación integrada en el ámbito de la política macroeconómica).

Los posibles puntos de entrada para una estrategia de financiación incluyen los ciclos políticos generales como la planeación nacional, y los procesos sectoriales específicos, como el desarrollo de planes sectoriales. Los esfuerzos relacionados con áreas de financiación específicas también pueden ofrecer oportunidades para considerar un enfoque más integrado y estratégico, incluyendo la incorporación y consulta de un amplio abanico de partes interesadas desde el principio (ver [el Pilar fundamental 4 Gobernanza y coordinación](#)).

FIGURA 2. EJEMPLOS DE ÁREAS DE POLÍTICA DE FINANCIACIÓN EN EL CONTEXTO DE LOS INFF¹

FINANZAS PÚBLICAS (AAAA Áreas de acción A y C):

Ingresos públicos
Endeudamiento público
Gasto público
Inversión pública
Flujos financieros ilícitos
Cooperación internacional para el desarrollo

FINANCIACIÓN E INVERSIÓN PRIVADAS (AAAA Área de acción B):

Inversión comercial
Inversión privada
Inversión de impacto
No comercial
Remesas
Donaciones filantrópicas

CONDICIONES MACROECONÓMICAS/SISTÉMICAS (AAAA Áreas de acción E y F):

Sostenibilidad de la deuda
Estabilidad macroeconómica y del sector financiero

¹ Definición de "inversión de impacto" en la AAAA: La inversión de impacto es aquella que "combina el retorno financiero de la inversión y los efectos no financieros" (párrafo 37).

CUADRO 1. FORMULACIÓN INTEGRADA DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

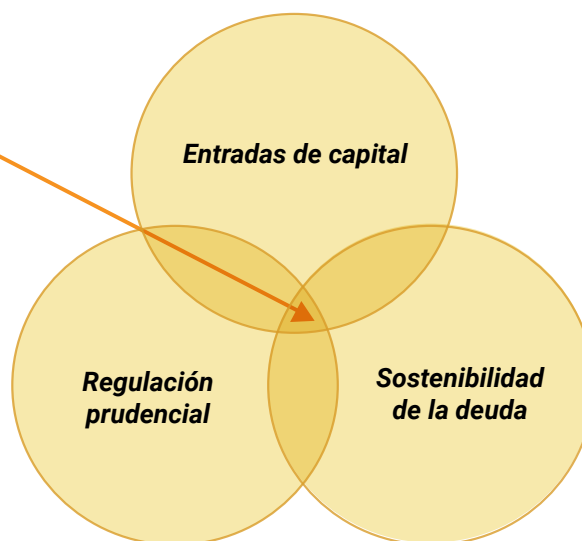
Las estrategias de financiación integradas pueden proporcionar un marco para analizar las posibles sinergias y compensaciones (*trade-offs*) entre los objetivos políticos de sostenibilidad de la deuda, entradas de capital y regulaciones macroprudenciales (ver la Figura 3 a continuación).

Los flujos de capital transfronterizos pueden proporcionar beneficios significativos, como mejorar el acceso a la financiación; sin embargo, los flujos de capital -especialmente cuando son grandes y volátiles- también pueden amenazar la estabilidad financiera, especialmente en economías pequeñas y abiertas. Aunque todos los países los enfrentan, los riesgos son mayores en presencia de vulnerabilidades macroeconómicas o financieras subyacentes. Por ejemplo, los factores no económicos, como los desastres naturales o la propagación del COVID-19, pueden provocar la fuga de capitales desde los países afectados o una huida masiva hacia lugares más seguros.

FIGURA 3. EJEMPLO DE COMPENSACIONES Y EL ENFOQUE INTEGRADO

Los enfoques integrados fomentan el examen de:

- Sinergias potenciales entre áreas políticas aisladas, por ejemplo, entre la sostenibilidad de la deuda y las entradas de capital, etc.
- Estructuras y capacidades institucionales (existentes y requeridas) para ofrecer soluciones de financiación eficaces e integrales
- Pasos necesarios para integrar la coherencia y las sinergias en la estrategia de financiación: anual, a mediano plazo (3-5 años), a largo plazo (5+ años)



Muchos países han adoptado regímenes de tasas de cambio flexibles que siguen, a grandes rasgos, la prescripción de "libro de texto" de permitir que estas se ajusten libremente en respuesta a las oscilaciones de los flujos de capital. Esto libera a la política monetaria para centrarse en las condiciones cíclicas nacionales en el sentido de "un objetivo - un instrumento". Sin embargo, grandes oscilaciones de las tasas de cambio pueden perturbar al sector real, ya que modifican los precios internos de exportaciones e importaciones en relación con los bienes y servicios no comercializados. También pueden elevar el costo del servicio de la deuda externa en relación con los ingresos internos, precipitando a veces una crisis de deuda.

Así pues, la realidad de los países suele desviarse de los libros de texto de diversas maneras. La intervención de los bancos centrales en los mercados de divisas para influir en las tasas de cambio es bastante frecuente, sobre todo entre las economías de mercado emergentes, y en respuesta a las persistentes entradas de capital. Algunos gobiernos han adoptado medidas macroprudenciales, cuyo objetivo es contener los riesgos sistémicos suavizando las oscilaciones cíclicas de la disponibilidad de crédito interno. Los gobiernos también utilizan otro tipo de herramientas de política conocidas como "medidas de gestión de los flujos de capital" tales como las restricciones cuantitativas a las salidas, los requisitos de reservas sin intereses para las entradas financieras, los impuestos sobre las entradas y/o salidas, o las prohibiciones totales. Las distintas medidas tienen impactos y consecuencias diferentes, tanto intencionadas como no intencionadas.

Esta variedad de opciones de política señala la importancia de la planeación nacional en este ámbito, que tendría como objetivo proporcionar un enfoque más sistemático para diseñar una combinación de políticas macroeconómicas eficaz para perseguir los objetivos de crecimiento, desarrollo sostenible y estabilidad, en sintonía con las circunstancias específicas de cada país. El FMI ha propuesto el concepto de un marco integrado de política (MIP) que recurre a diversas alternativas para formular la mejor combinación posible de medidas que respondan a las necesidades de los distintos países. Un INFF puede integrar en su enfoque un MIP, el cuál consideraría el papel de las políticas monetaria, cambiaria, macroprudencial y de gestión de los flujos de capital, así como sus interacciones entre sí y con otras políticas.

El FMI está trabajando en el desarrollo de herramientas para proveer a los Estados miembros de guías y asesorías más matizadas para el diseño de políticas integradas en estas áreas, utilizando la modelación, el trabajo empírico y los estudios de caso. Estos últimos tratan de identificar patrones en el comportamiento de los países. El análisis empírico entre países explora si estas percepciones se generalizan, ayudando a seleccionar características y parámetros clave para los modelos que se ajusten estrechamente a las condiciones de los países sobre el terreno. En última instancia, el trabajo también debería informar las evaluaciones del FMI en sus consultas anuales del Artículo IV con los países miembros.

La Tabla 1 ofrece una visión general de los elementos potenciales de una estrategia de financiación, organizados por áreas de política de financiación. Entre ellos:

- **Políticas/estrategias/marcos** que orienten y prioricen la movilización y el alineamiento de los diferentes tipos de financiación y las condiciones macroeconómicas/sistémicas;
- **Instrumentos de financiación y regulación** que los gobiernos pueden desplegar para poner en práctica sus políticas;
- **Procesos y sistemas** para mejorar la coordinación y la gestión de la información, por ejemplo, mejores procesos presupuestales y procedimientos de gestión de las finanzas públicas;
- **Actores/partes interesadas** que deberían participar en el proceso de diseño, selección y aplicación de intervenciones políticas y/o en la adopción de instrumentos específicos;
- **Referencias/recursos** a metodologías y herramientas existentes desarrolladas por diversos organismos, tanto nacionales como internacionales.

TABLA 1. EJEMPLOS DE ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN

AAAA ÁREAS DE ACCIÓN	POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS/ MARCOS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS/ REGULATORIOS	PROCESOS/ SISTEMAS	ACTORES (A INVOLUCRAR)	REFERENCIAS / RECURSOS ÚTILES
FINANZAS PÚBLICAS (ÁREAS DE ACCIÓN A Y C)					
<p>Ingresos públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de ingresos Políticas fiscales (p.ej., para aumentar la progresividad de los sistemas fiscales, reducir las distorsiones fiscales clave para el crecimiento o apoyar la recuperación ecológica, etc.) Estrategias de reforma de la gestión de las finanzas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Diferentes impuestos (p.ej., impuesto sobre la renta, IVA, derechos de aduana, etc.)</i> <i>Patrimonio público</i> <i>Subsidios (es decir, apoyo presupuestal) (ver también cooperación internacional para el desarrollo más abajo)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas integrados de gestión financiera (SIGF) Procesos de reforma de la gestión de las finanzas públicas Profesionalización de la auditoría y la contabilidad del sector público 	<p>Estatal: Ministerio de Finanzas, Autoridad Fiscal</p> <p>No estatal: Grupos de expertos (think-tanks), ONG</p> <p>Socios internacionales: Banco Mundial, FMI, ONU, socios para el desarrollo bilateral activos en temas fiscales</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma de colaboración sobre estrategias de ingresos fiscales de mediano plazo (MTRS) Informes de asistencia técnica del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI Evaluaciones de transparencia fiscal del FMI Herramienta de evaluación de diagnóstico de la administración fiscal (TADAT) Marco de evaluación de la política fiscal del FMI y el BM (TPAF) Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA) La iniciativa tributaria de Addis Inspectores fiscales sin fronteras Marco inclusivo de la OCDE sobre BEPS PNUD Evaluación de la financiación del desarrollo EFD (transversal)

AAAA ÁREAS DE ACCIÓN	POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS/ MARCOS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS/ REGULATORIOS	PROCESOS/ SISTEMAS	ACTORES (A INVOLUCRAR)	REFERENCIAS / RECURSOS ÚTILES
Endeudamiento público	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de gestión de la deuda • Presupuesto/ marco de mediano plazo, presupuesto nacional y documentos de apoyo • Políticas de transparencia de la deuda <p><i>(todos son relevantes para la sostenibilidad de la deuda que se presenta más adelante)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos (regulares y con condiciones más favorables) • Endeudamiento interno (letras del Tesoro, pagarés y bonos del Estado) • Préstamos internacionales (incluyendo soberanos y cuasisoberanos) • Bonos "temáticos", p.ej., bonos verdes • Finanzas islámicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de gestión de la deuda • Análisis de sostenibilidad de la deuda • Procesos de gestión de la deuda • Procesos de gestión de tesorería <p><i>(todos son relevantes para la sostenibilidad de la deuda que se presenta más adelante)</i></p>	<p>Estatal: Ministerio de Finanzas, Bancos Centrales, gobiernos locales</p> <p>No estatal: asociaciones bancarias, bolsas de valores</p> <p>Socios internacionales: ONU, FMI, Banco Mundial y otra banca multilateral</p> <p><i>(todos son relevantes para la sostenibilidad de la deuda que se presenta más adelante)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de los resultados de la gestión de la deuda (DeMPA)- Banco Mundial • Análisis de sostenibilidad de deuda (ASD)- FMI • Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA) • Herramientas de la OCDE para la financiación de la transición energética • SIGADE UNCTAD • Commonwealth DMP (Programa de gestión de la deuda pública) • Principios de la UNCTAD sobre préstamos soberanos
Gasto público	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias/marcos de gasto • Presupuestos anuales del gobierno • Presupuestación por programas • Presupuestación de los ODS • Presupuestos sectoriales • Presupuestos sensibles al género • Marcos de gasto de mediano plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público • Subsidios • Transferencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de seguimiento del gasto público (PETS) • Sistemas integrados de gestión financiera (IFMS) • Mejora de los procesos presupuestales y de los procesos de gestión de las finanzas públicas • Auditoría y contabilidad profesionalizadas del sector público • Sistemas de control interno • Sistemas equitativos de asignación de recursos • Sistemas de seguimiento de las asignaciones y gastos presupuestales para la igualdad de género 	<p>Estatal: Ministerio de Finanzas / organismos responsables del gasto público y de la supervisión</p> <p>No estatal: Grupos de expertos (think-tanks), ONG</p> <p>Socios internacionales: ONU, Banco Mundial, FMI, socios bilaterales activos en temas de gestión de finanzas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Herramienta de evaluación del gasto del FMI • Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA) • Herramientas de gestión de las finanzas públicas basadas en el mecanismo de puntuación del PEFA • Revisión del gasto público (PER) del BM • Encuesta de seguimiento del gasto público (PETS) del BM • Orientación y formación sobre presupuestos sensibles al género de ONU Mujeres • Presupuestación del PNUD para los ODS • Colaboración de París sobre Presupuestos Verdes • La Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática (Plan de Acción de Santiago)

AAAA ÁREAS DE ACCIÓN	POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS/ MARCOS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS/ REGULATORIOS	PROCESOS/ SISTEMAS	ACTORES (A INVOLUCRAR)	REFERENCIAS / RECURSOS ÚTILES
Inversión pública	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de inversión pública Presupuestos anuales del gobierno Presupuestación por programas ODS/Presupuestos verdes Presupuestos sectoriales Adquisiciones sensibles al género Política de colaboración públicoprivada, estrategia de desarrollo de infraestructura, documentos presupuestales 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de inversión pública (p.ej., capital, garantías, préstamos) Fondos soberanos Instrumentos de financiación combinada 	<ul style="list-style-type: none"> Procesos de contratación pública Sistemas de control interno financiero Auditoría y contabilidad profesionalizadas del sector público 	<p>Estatal: Ministerios de Finanzas/Economía/Planeación, u otros responsables de la inversión pública; Bancos de fomento, empresas públicas</p> <p>No estatal: Grupos de expertos (think-tanks), ONG</p> <p>Socios internacionales: Banco Mundial, FMI, CFI, ONU, otros socios bilaterales y multilaterales expertos en la gestión de inversión pública (como las instituciones financieras de desarrollo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Banco Mundial Diagnóstico de la preparación de los países para las APP Servicio de asesoramiento del BM sobre infraestructuras público-privadas Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA) Evaluación de la gestión de las inversiones públicas (PIMA) del FMI Herramienta de evaluación del impacto normativo de UNDESA Sistema de Evaluación y Calificación de Infraestructura "People-first" (PIERS) de la CEPE, incluida la herramienta de autoevaluación PIERS
Cooperación internacional para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Políticas/marcos de cooperación para el desarrollo Política/estrategia nacional de cooperación para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Donaciones Asistencia técnica Préstamos (regulares y con condiciones más favorables) Instrumentos de financiación combinada 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de coordinación y cooperación entre donantes Marcador de política de género 	<p>Estado: Ministerio de Finanzas, Ministerio de Planeación, ministerios competentes, bancos nacionales de desarrollo</p> <p>Socios internacionales: ONU, donantes bilaterales y multilaterales, IFD y BMD</p> <p>No estatal: Sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas del Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de la ONU Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) Seguimiento de los perfiles de los países Herramientas de la OCDE para la financiación de la transición energética Normas de impacto de la OCDE para la financiación del desarrollo sostenible

AAAA ÁREAS DE ACCIÓN	POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS/ MARCOS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS/ REGULATORIOS	PROCESOS/ SISTEMAS	ACTORES (A INVOLUCRAR)	REFERENCIAS / RECURSOS ÚTILES
<p>Flujos financieros ilícitos (también forman parte de los ingresos públicos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Políticas/estrategias contra el lavado de activos (ALD) y contra la financiación del terrorismo (CFT) Políticas/estrategias fiscales Políticas de divulgación (transacciones financieras) 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación, como ALD/ CFT Instrumentos tributarios Tratados y normas fiscales (p.ej., intercambio automático de información, BEPS, etc.) Instrumentos de recuperación de activos 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de supervisión regulatoria Sistemas de gestión de la información y supervisión Procesos de recuperación de activos 	<p>Estatal: Ministerio de Finanzas, Unidades de Inteligencia Financiera, Administraciones Tributarias/Autoridad Fiscal, Banco Central, Auditor General, Comités de Cuentas Públicas</p> <p>No estatal: Agencias anticorrupción, ONG, grupos de expertos (think-tanks), asociaciones bancarias</p> <p>Socios internacionales: OCDE, Banco Mundial, FMI, ONU, otros socios que trabajan en FFI</p>	<ul style="list-style-type: none"> Revisiones de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (AML/CFT) Evaluaciones de la transparencia fiscal del FMI Herramienta de evaluación de diagnóstico de la administración fiscal (TADAT) del FMI Marco de evaluación de la política fiscal del FMI y el BM (TPAF) Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA)
FINANCEMENT PRIVÉ (DOMAINES D'ACTION B)					
<p>Inversión privada comercial (nacional y extranjera)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de desarrollo del sector privado Estrategias de desarrollo industrial Políticas de desarrollo de las PYME Políticas sostenibles de promoción de la inversión (también para la inversión extranjera) Estrategias de desarrollo del sector financiero (ver también más adelante el apartado sobre estabilidad del sector financiero) 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación, principios y normas (para aumentar la transparencia y la alineación con el desarrollo sostenible) APP (involucra al sector privado en la prestación de servicios públicos) Financiación mixta, incluyendo garantías, financiación intermedia, inversiones de capital/ cuasicapital, préstamos a entidades privadas, etc. Finanzas digitales 	<ul style="list-style-type: none"> Procesos para la participación del sector privado Sistemas de supervisión regulatoria Sistemas de gestión de la información y supervisión Procesos de diálogo político Procesos de recuperación de activos 	<p>Estatal: Banco Central, Ministerios de Finanzas/ Economía/ Industria y Comercio, autoridades de regulación financiera, BND, agencias de promoción de la inversión</p> <p>No estatales: Asociaciones del sector privado, cámaras de comercio, consejos empresariales, bolsas de valores, Asociaciones bancarias, inversionistas institucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico del sector privado de la CFI Índice de capacidades productivas (ICP) de la UNCTAD Índice de desarrollo financiero del FMI Programa de evaluación del sector financiero (PASF) del FMI Análisis de las políticas de inversión de la UNCTAD Base de datos conjunta de diagnósticos publicados por multilaterales y otros socios para el desarrollo Herramientas para la inclusión financiera nacional del Banco Mundial (NFIS)

AAAA ÁREAS DE ACCIÓN	POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS/ MARCOS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS/ REGULATORIOS	PROCESOS/ SISTEMAS	ACTORES (A INVOLUCRAR)	REFERENCIAS / RECURSOS ÚTILES
<p>Inversión privada comercial (nacional y extranjera)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de inclusión financiera • Marcos de supervisión bancaria • Hojas de ruta para mercados financieros sostenibles • Marcos políticos/ estrategias de APP² 	<ul style="list-style-type: none"> • Devoluciones tributarias y otros incentivos (p.ej., exenciones temporales) • Regulación sobre divulgación de inversiones sostenibles en el sector privado 		<p>Socios internacionales: ONU, FMI, Banco Mundial y otras multilaterales, socios bilaterales para el desarrollo que trabajan en el desarrollo del sector privado, como IFD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes Doing Business del Banco Mundial • Encuestas de empresas del Banco Mundial • PNUD - Desarrollo de un ecosistema empresarial inclusivo • Normas de impacto de los ODS • PNUMA-PNUD Diagnóstico de financiación sostenible • Marco OCDE-PNUD para la financiación alineada con los ODS • Directrices de la OCDE para las EMN • Principios de capacitación de las mujeres (WEPS) • Mapas de inversionistas en ODS del PNUD
<p>Inversión de impacto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de inversión de impacto / marcos de inversión responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos fiscales y de otro tipo • Financiación mixta/ "Instrumentos del sector privado", incluidas garantías, financiación intermedia, inversiones en capital, préstamos a entidades privadas (para aumentar la escala de la inversión del sector privado que se ajusta al desarrollo sostenible) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de supervisión regulatoria • Sistemas de gestión de la información • Procesos de participación del sector privado 	<p>Estatal: Ministerios de Finanzas/ Economía/ Planeación, Banco Central, Agencias de regulación financiera</p> <p>No estatal: Redes de inversionistas de impacto, consejos empresariales, Asociaciones bancarias, bolsas de valores</p> <p>Socios internacionales: ONU, IFD y BMD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza Global de Inversionistas para el Desarrollo Sostenible • Principios del Pacto Mundial de la ONU • Principios de impacto de la CFI • Normas de impacto de la OCDE para la financiación del desarrollo sostenible • Principios para una inversión responsable • Herramientas de financiación innovadora del KfW

2 Por ejemplo, [la estrategia local de APP de Filipinas](#); [el marco de políticas APP de Guyana](#)

AAAA ÁREAS DE ACCIÓN	POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS/ MARCOS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS/ REGULATORIOS	PROCESOS/ SISTEMAS	ACTORES (A INVOLUCRAR)	REFERENCIAS / RECURSOS ÚTILES
Remesas (recursos de la diáspora)	<ul style="list-style-type: none"> Políticas y estrategias de participación de la diáspora (p.ej., Jamaica) Políticas y estrategias de remesas 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación (para aumentar/facilitar los flujos de remesas) Fondos de inversión de la diáspora (p.ej., Ruanda) Incentivos de inversión para la diáspora Programas de donaciones (p.ej., donaciones de contrapartida para inversiones de la diáspora) Fideicomisos que puedan servir de ventanilla única para la filantropía de la diáspora (p.ej., India) 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de supervisión reglamentaria Sistemas de gestión de la información y supervisión 	<p>Estatual: Banco Central, Ministerio de Planeación o Finanzas, Agencias de regulación financiera, Oficina o división responsable de asuntos de la diáspora</p> <p>No estatal: redes de la diáspora, bancos (del sector privado), operadores de transferencias de dinero y operadores de dinero móvil</p>	<ul style="list-style-type: none"> Directrices y estudios de caso del PNUD sobre las remesas (recursos de la diáspora)
Donaciones filantrópicas	<ul style="list-style-type: none"> Plan nacional, planes estratégicos sectoriales y temáticos pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación (para facilitar los flujos filantrópicos y/o el establecimiento de ONG y fundaciones, y para alinear el uso de la filantropía con las prioridades nacionales) Mecanismo de financiación combinada 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de coordinación y cooperación filantrópica 	<p>Estatual: Ministerio de Planeación, ministerios competentes</p> <p>No estatal: Fundaciones (individuales y corporativas), ONG/redes de ONG, Fundaciones grandes</p>	<ul style="list-style-type: none"> Civicus: Evaluaciones nacionales del entorno favorable

3 Ver el ejemplo de Kosovo: https://www.ks.unep.org/content/kosovo/en/home/operations/projects/poverty_reduction/DEED.html

4 Para ver ejemplos de normativas relacionadas con la filantropía, consulte: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/legal-framework-for-global-philanthropy-barriers-and-opportunities>

AAAA ÁREAS DE ACCIÓN	POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS/ MARCOS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS/ REGULATORIOS	PROCESOS/ SISTEMAS	ACTORES (A INVOLUCRAR)	REFERENCIAS / RECURSOS ÚTILES
MACROECONOMI/ SYSTEMIC CONDITIONS (ACTION AREAS E AND F)					
Sostenibilidad de la deuda	<i>(ver endeudamiento público más arriba)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas de gestión de la deuda • Bonos indexados a la inflación • Recompra de deuda • Canjes de deuda 	<i>(ver endeudamiento público más arriba)</i>	<i>(ver endeudamiento público más arriba)</i>	<i>(ver endeudamiento público más arriba)</i>
Estabilidad macroeconómica y del sector financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas macroprudenciales • Políticas monetarias • Políticas de tipos de cambio • Estrategias de desarrollo del sector financiero (ver también el apartado anterior sobre inversión privada) • Políticas de inclusión financiera • Políticas de gestión de los flujos de capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento • Controles de capital • Gestión de riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de alerta temprana • Procesos de coordinación interinstitucional • Prácticas de gestión de reservas y activos • Procesos de evaluación diagnóstica • Procesos de supervisión financiera 	<p>Estatal: Banco Central, Ministerio de Finanzas, autoridades de regulación financiera</p> <p>No estatal: instituciones financieras locales, asociaciones bancarias, inversionistas institucionales</p> <p>Socios internacionales: ONU, FMI, FSB, BIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de desarrollo financiero del FMI • Asociación de Asesoramiento y Gestión de Reservas (RAMP) • Marco político integrado del FMI

3.3. Limitaciones

En la práctica, la aplicación de los INFF y la formulación de estrategias de financiación eficaces requiere superar numerosos retos profundamente arraigados, así como reconocer algunas limitaciones fundamentales. Los retos potenciales incluyen:

- Las estrategias están sujetas a plazos, enfatizando la necesidad de actualizar periódicamente las evaluaciones y los diagnósticos (e integrarlos en el proceso de elaboración de políticas), en lugar de considerarlos como algo que ocurre solo una vez;
- Las limitaciones de los datos y los puntos ciegos (es decir, cuando los datos son débiles o no están disponibles, cuando existe un alto grado de incertidumbre sobre las proyecciones o una deficiencia en la capacidad) deben ser reconocidos por los responsables de la formulación de políticas;

- Los retos de gobernanza para superar los aislamientos políticos pueden incluir la persistencia de prioridades sectoriales y la fragmentación del gobierno, la posible falta de voluntad política y de priorización, y un diseño y articulación deficientes de las prioridades.

Aplicar con éxito una estrategia de financiación integrada es un proceso polifacético que abarca muchos ámbitos y que a menudo no puede modificarse a corto plazo. Para responder a estas limitaciones y desafíos, los responsables de la formulación de política deben ser conscientes de los esfuerzos, capacidades y restricciones nacionales existentes. Cuando las limitaciones en materia de datos, capacidad o gobernanza prohíban un enfoque más estructurado, un uso más ad hoc de la guía que se presenta a continuación puede seguir proporcionando perspectivas valiosas y ayudar a aportar un mayor rigor analítico al proceso intrínsecamente político del desarrollo de estrategias.

4. Cómo hacerlo: la estrategia de financiación en la práctica

Esta sección propone un enfoque paso a paso para formular estrategias de financiación que sean coherentes, sostenibles e informadas sobre los riesgos. Aunque las estrategias de financiación del INFF diferirán de un país a otro, en todos los casos, la estrategia debe surgir a través de la iteración y el aprendizaje activos, guiados por los gobiernos nacionales en colaboración con otras partes interesadas relevantes (ver el [Pilar fundamental 4 Gobernanza y coordinación](#)). La estrategia de financiación

se centra en aprovechar las evaluaciones y marcos para identificar las opciones de política, basándose en las buenas prácticas locales e internacionales siempre que sea posible.

Aunque este proceso no es lineal, esta sección esboza un enfoque secuenciado para comprender los pasos que podrían dar los responsables de la formulación de políticas (Figura 4), incluyendo varias herramientas y plantillas que pueden utilizarse para ayudar a guiar el proceso.

FIGURA 4. GUÍA PASO A PASO

PASO 1: ESTABLECER EL ALCANCE Y LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN

- *¿Qué necesidades pretende abordar con su estrategia de financiación? ¿Cuál es el alcance y el enfoque necesarios (por ejemplo, nacional/subnacional)?*
- *¿Qué déficits de financiación identificaron las evaluaciones del pilar fundamental 1? ¿Qué sectores están especialmente infrafinanciados?*
- *¿Cuáles son las oportunidades, los riesgos y las limitaciones vinculantes identificados (análisis de la situación actual)?*
- *¿Cuáles son los objetivos de su política de financiación? ¿Quién debe participar?*

PASO 2: IDENTIFICAR LAS POSIBLES OPCIONES DE POLÍTICA

- *¿Qué políticas, medidas legales o regulatorias, instrumentos de financiación o procesos existentes apoyan el logro de los objetivos definidos en el paso 1?*
- *¿Qué muestran las estrategias/marcos/evaluaciones existentes en términos de posibles soluciones de política? ¿Qué instrumentos de financiación son especialmente prometedores?*
- *¿Qué otras oportunidades existen (pueden las partes interesadas o los socios identificar soluciones adicionales basadas en sus experiencias)?*

PASO 3: PRIORIZAR LAS POLÍTICAS

- *¿En qué medida se ajustan las políticas a los controles de coherencia, sostenibilidad y riesgo?*
- *¿Qué compensaciones/externalidades hay que tener en cuenta?*
- *¿Qué enfoques integrados, soluciones y escenarios pueden perseguir los responsables de formular políticas?*
- *¿En qué medida se cumplen las condiciones previas (institucionales, de procedimiento, etc.) y los requisitos de recursos? ¿Qué soluciones pueden seguir los formuladores de política?*
- *¿Qué políticas pueden aplicarse a corto plazo y cuáles a mediano y largo plazo?*

PASO 4: OPERACIÓN

- *¿Qué medidas deben adoptarse para obtener los resultados políticos? ¿Qué cronograma se aplica a sus medidas? ¿Cómo deben secuenciarse las intervenciones?*
- *¿Quién debe ser responsable de su aplicación y a quién hay que consultar?*

4.1. Paso 1: Establecer el alcance y los objetivos de la política de financiación

El alcance y la forma de la estrategia de financiación variarán en función de las circunstancias y las necesidades del país. En algunos casos, es posible que las autoridades nacionales deseen elaborar un documento de estrategia global (con plazos y medidas). En otros casos, puede servir para unir mejor las estrategias y documentos existentes y vincularlos a las estrategias o planes nacionales de desarrollo sostenible. Del mismo modo, la estrategia de financiación puede centrarse en sectores específicos o en áreas de la política de financiación, teniendo en cuenta las sinergias y las compensaciones, o relacionar el conjunto de fuentes de financiación y sus contribuciones a un plan nacional de desarrollo (una buena práctica

es que una estrategia de financiación soporte un plan nacional de desarrollo). En todos los casos, el desarrollo de una estrategia de financiación integrada es un proceso dirigido por el país que requiere un enfoque integrador. Es importante involucrar a muchos actores (estatales y no estatales) desde el principio, ya que cada uno aportará diferentes perspectivas fomentando el pensamiento integrado.

Los responsables de la formulación de políticas también deben determinar los objetivos de la estrategia de financiación. Éstos pueden desarrollarse en dos niveles relacionados. El primer nivel incluye coordinar las evaluaciones de las necesidades con los recursos, como los ingresos públicos, la ayuda internacional y, en ocasiones, la financiación privada. El segundo nivel comprende las políticas de financiación, los marcos regulatorios y otros

aspectos del entorno propicio, cuyo objetivo es alinear la financiación y el comportamiento con el desarrollo sostenible.

Estas políticas también tendrán impacto y podrán reducir las necesidades de financiación. En todos los casos, la estrategia de financiación pretende fomentar el pensamiento integrador desde el principio (por ejemplo, garantizando que las políticas fiscales y de inversión no entren en conflicto; o que las políticas macroeconómicas, comerciales y tecnológicas refuercen conjuntamente las prioridades generales de desarrollo).

En la mayoría de los países, los objetivos de las estrategias de financiación responderán a las necesidades derivadas de las estrategias nacionales de desarrollo, identificadas en la fase de evaluación y diagnóstico (Pilar fundamental 1) (ver la Tabla 2):

- i. Financiar oportunidades, por ejemplo, aumentar la disponibilidad de financiación privada para las energías renovables, o aumentar la IED en línea con países homólogos (pilar fundamental 1.2);
- ii. Estimar los déficits de financiación a nivel macro/ sectorial/programático (en función del nivel de análisis

utilizado en los pilares fundamentales 1.1-1.2), por ejemplo, movilizar a los inversionistas institucionales para reducir el déficit de financiación privada en materia de vivienda asequible, energía o inversiones digitales, o reducir la brecha de género en la inclusión financiera;

- iii. Enfrentar restricciones vinculantes específicas, por ejemplo, superar las ineficiencias en la recaudación de impuestos (pilar fundamental 1.4);
- iv. Financiar los objetivos de política basados en la evaluación de riesgos, por ejemplo, reforzar la gestión de la cuenta de capital, incluida la regulación prudencial (pilar fundamental 1.3).

Los objetivos de la política de financiación deben estar claramente definidos y puede ser útil estandarizar su nivel de detalle. La clave es proporcionar la suficiente especificidad para guiar el proceso de identificación de políticas y ser coherente en el nivel de detalle utilizado.

TABLA 2.

DEFINIR LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN

OBJETIVOS DE FINANCIACIÓN			
Identificar los objetivos que deben perseguirse a través de la estrategia de financiación con el fin de remediar las deficiencias de financiación, maximizar las oportunidades y abordar las limitaciones vinculantes. Por ejemplo, aumentar la IED en el sector energético (financiación privada)			
DÉFICITS DE FINANCIACIÓN	OPORTUNIDADES	RIESGOS	RESTRICCIONES VINCULANTES
Identificar los déficits de financiación estimados - a nivel macro/ sectorial/ programático (dependiendo del nivel de análisis utilizado en las evaluaciones de las necesidades de financiación y del panorama de financiación) P. ej., déficit de 1,3 billones de rupias en la financiación privada del sector energético (como Nepal en la guía del Pilar fundamental 1.2)	Describir las oportunidades de financiación que surgen de la evaluación del panorama financiero P.ej., mayores niveles de IED en los países homólogos en comparación con la economía nacional (como Filipinas en la guía del Pilar fundamental 1.2)	Enumerar los riesgos que surgen de la evaluación de riesgos P.ej., desplome de los precios mundiales de las materias primas (guía del Pilar fundamental 1.3)	Listar los obstáculos específicos identificados en el diagnóstico de las limitaciones vinculantes P.ej., intermediación financiera ineficaz debido al proceso burocrático de solicitud de préstamos y a los elevados requisitos en materia de garantías (como Egipto/ Sri Lanka en la guía del Pilar fundamental 1.4)

TABLA 3 . EJEMPLO DE CARACTERIZACIÓN DE PRÁCTICAS ACTUALES

OBJETIVOS DE FINANCIACIÓN	ACCIONES DEL GOBIERNO	INSTITUCIÓN PÚBLICA RESPONSABLE	INDICADOR DE EVALUACIÓN		APOYO DE LOS SOCIOS PARA EL DESARROLLO	ESTADO E IDONEIDAD DE LAS ACCIONES (fortalezas, debilidades, carencias)
			INDICADOR DE PROGRESO	LÍNEA DE REFERENCIA		
Desarrollo de los mercados nacionales de deuda	Normalizar y ampliar la curva de rendimiento	Ministerio de Finanzas	DeMPA	2019	Apoyar el desarrollo del mercado nacional de capitales (BAfD), BM	En curso. Sin avances hasta que se resuelva el problema de la gestión de tesorería.
	Potenciar las actividades del mercado secundario		DSA	2018		
	Introducir un espectro más amplio de instrumentos		PEFA Pilar fundamental 1 del INFF	2017 2021		
Superar las ineficiencias en el recaudo tributario	Mejorar el diseño de la política fiscal, el marco legislativo y la administración fiscal y aduanera	Ministerio de Hacienda y Administración Tributaria	TADAT	2017	Asistencia técnica al Ministerio de Finanzas y a las administraciones de rentas (FMI, GIZ)	En curso. Actualización de las leyes tributarias. Soluciones evidentes potenciales sin materializar.
			MTRS	2018		
Aumentar la financiación privada en el sector de las energías renovables	Desarrollar un instrumento de reparto de riesgos para impulsar la inversión privada en energías renovables	Ministerio de Finanzas, Ministerio de Comercio, Ministerio de Medio Ambiente	PASF	2018	Asistencia técnica (KfW)	En curso. Buena práctica local, con potencial para ser reproducida.
			Diagnóstico LTF Banco Mundial	2019		
Alinear mejor el presupuesto nacional con los ODS	Institucionalizar la consideración de los ODS en la formulación del presupuesto y establecer sistemas de seguimiento de los gastos alineados con los ODS	Ministerio de Finanzas	Diagnóstico de Presupuestos Sensibles al Género de ONU Mujeres	2018	Asistencia técnica al Ministerio de Finanzas y a los ministerios competentes (PNUD, ONU Mujeres, UNDRR)	En curso. La debilidad de los procedimientos y controles de ejecución presupuestal sigue siendo un reto. El desarrollo de directrices claras en materia de adquisiciones puede ser una solución fácil.
			UNDRR Revisiones presupuestarias basadas en los riesgos	2019		
			Pilar fundamental 1.2 del INFF	2021		

4.2 Paso 2: Identificar las posibles opciones de política

Las autoridades nacionales tendrán que identificar las políticas, las medidas legales o reglamentarias, los instrumentos de financiación y los procesos que puedan impulsar el logro de los objetivos definidos en el paso 1. Los responsables de formular las políticas pueden considerar una amplia gama de opciones en este punto. La identificación de opciones de política es un proceso consultivo, en el que se utilizan las herramientas y los recursos existentes para determinar soluciones y recomendaciones.

Los responsables de la formulación de política pueden utilizar las dos preguntas siguientes para orientar sus esfuerzos: (i) ¿qué es lo que ya existe (fortalezas/debilidades/carencias)?; y (ii) ¿qué otras oportunidades existen?

i. ¿Qué prácticas e iniciativas existen actualmente?

Lo primero es trazar un mapa de todas las prácticas e iniciativas relevantes recientes o en curso como base para un enfoque holístico e integrado de la financiación y la identificación de soluciones para los objetivos de financiación articulados en el paso 1. Es esencial responder primero a qué iniciativas se utilizan actualmente y cómo podrían reunirse dentro de una estrategia de financiación integral, antes de abordar la cuestión de otras oportunidades. Empezar por las prácticas en curso es también, potencialmente, una forma poderosa de garantizar que las autoridades locales desarrollen una visión clara del problema y se apropien del proceso.

La base de este mapa debería ser la identificación de políticas realizada como parte de la [fase inicial](#), así como el alcance de los marcos políticos existentes realizado como parte de las evaluaciones en profundidad y los diagnósticos del Pilar fundamental 1. Las evaluaciones de las necesidades de financiación, del panorama financiero y de los riesgos identifican los retos de la política de financiación, las oportunidades y los riesgos relacionados con las prácticas actuales. 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 profundiza en el análisis de los impedimentos y sus causas profundas, y puede ayudar a dar mejor forma a la identificación de las prácticas actuales.

El ejercicio de identificación debe abarcar todas las acciones y actores gubernamentales relevantes, así como

los esfuerzos de apoyo de las instituciones financieras, las organizaciones internacionales y los actores no estatales para abordar cualquier aspecto identificado en el Paso 1. Se debe aprovechar las evaluaciones nacionales, las evaluaciones de programas o las estrategias existentes para determinar qué prácticas e iniciativas están ya en marcha. Por ejemplo, puede ser útil volver a consultar un informe anual de un programa de desarrollo del sector financiero en curso o consultar las estrategias de financiación del sector que se estén aplicando.

Para aprovechar la experiencia internacional, es necesario revisar las evaluaciones, herramientas o marcos recientes (de los últimos tres años) realizados en el país. Las organizaciones internacionales hacen análisis y evaluaciones específicas que pueden servir de base para el análisis de las prácticas actuales (la Tabla 1 muestra una visión general de las herramientas que pueden consultarse). Los perfiles de la CESPAP para el financiamiento del desarrollo ofrecen un resumen del panorama financiero nacional y de las posibles vías para financiar los ODS. Los informes de asistencia técnica del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI muestran los hallazgos sobre los principales impedimentos de la política y los procesos fiscales a nivel de país. Los informes sobre los balances del sector público, el marco fiscal de mediano plazo y la gestión del riesgo fiscal pueden resaltar vacíos institucionales importantes que, a su vez, pueden servir de base para un análisis más detallado y profundo de las prácticas actuales. Los diagnósticos de transparencia fiscal pueden utilizarse para señalar las principales debilidades en relación con la presentación de informes fiscales, proyecciones y presupuestación, el análisis y la gestión de riesgos y la gestión de rentas, lo que a su vez puede señalar posibles limitaciones institucionales o de capacidad. Las encuestas de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés) pueden dar forma a las evaluaciones sectoriales específicas en lo relacionado a cómo fluyen los recursos públicos a través de los distintos niveles de la administración, e 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.

La Tabla 3 anterior puede ser usada como una plantilla para documentar y catalogar las prácticas actuales. Basándose en los recursos descritos anteriormente, puede seleccionar la información más relevante sobre las medidas de políticas actuales, incluidas las fortalezas, debilidades y carencias a tener en cuenta de cara al futuro. Este proceso proporcionará la base para identificar nuevas oportunidades.

ii. ¿Qué oportunidades existen para subsanar las carencias y seguir reforzando las políticas, los marcos y las instituciones?

Los esfuerzos de reforma suelen centrarse en sustituir las prácticas internas actuales por buenas prácticas externas. Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas tienen más opciones aparte de estas dos. En particular, a la hora de introducir nuevas ideas políticas y de reforma, los formuladores de política pueden considerar las siguientes soluciones: buenas prácticas locales, soluciones evidentes, buenas prácticas externas o soluciones híbridas.

Aunque las soluciones "correctas" o "mejores" dependen del contexto y son difíciles de identificar, los formuladores de política deberían tener siempre en cuenta dos dimensiones a la hora de determinar las opciones de política: si las soluciones son técnicamente correctas (es decir, si abordan el objetivo identificado y se ha demostrado que resuelven el problema que se está considerando), y si son viables desde el punto de vista administrativo y político

(¿se ha demostrado que las soluciones funcionan en este contexto, de forma que las personas del mismo sepan cómo aplicarlas?)⁵

Las buenas prácticas locales son la primera oportunidad y se refieren a ideas sobre las que ya se está actuando (por tanto, son posibles), que dan resultados positivos (solucionan el problema y, por tanto, son técnicamente correctas). Los formuladores de política las identificaron en el paso anterior durante el ejercicio de caracterización. En algunos casos, estas soluciones pueden ampliarse o reproducirse en diferentes sectores/áreas. Por ejemplo, un mecanismo de distribución de riesgos para proyectos en fase inicial que haya tenido éxito en el sector de las energías renovables se puede reproducir en otros sectores, como la agroindustria.

Las soluciones evidentes constituyen la segunda área de oportunidades. Basándose en la caracterización de las prácticas actuales, éstas se refieren a ideas sobre las que aún no se ha actuado, pero que requerirían relativamente

CUADRO 2. PAPEL DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN LA IDENTIFICACIÓN DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Las instituciones internacionales pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a los gobiernos a la hora de dar forma a la estrategia de financiación. Los gobiernos pueden utilizar esta asistencia para identificar, diseñar y aplicar soluciones de política que impulsen los objetivos de la estrategia de financiación.

Muchos socios internacionales tienen experiencia significativa para apoyar a los gobiernos en el proceso de desarrollar soluciones prácticas de política. Gracias a esta experiencia sustantiva y a su compromiso en distintos contextos nacionales, los socios internacionales suelen tener conocimientos sobre posibles soluciones de financiación que pueden ser relevantes para las instituciones y prioridades nacionales. Pueden actuar como fuente de ideas para posibles innovaciones y facilitar el intercambio entre países con experiencia en ámbitos concretos de la financiación. Los socios internacionales pueden ofrecer a menudo asistencia técnica en el diseño y la adaptación de soluciones, ya sean relativas al cambio de políticas, a la reforma normativa, a la adaptación o introducción de instrumentos financieros o a la creación de procesos para gestionar las políticas de financiación. Los socios internacionales también pueden proporcionar apoyo al desarrollo de las capacidades necesarias para que los gobiernos puedan aplicar y gestionar políticas de financiación eficaces.

Los gobiernos pueden acceder al apoyo de los socios internacionales en una amplia gama de soluciones de políticas de financiación pública y privada. En cuanto a la orientación práctica sobre qué socios tienen experiencia en cada área de financiación, la guía de evaluación y diagnóstico destaca las herramientas que ofrecen los distintos socios (ver también la Tabla 1 en la sección anterior), y muchos de estos servicios de diagnóstico pueden alimentar y dar forma al desarrollo de soluciones de financiación específicas. Los gobiernos pueden aprovechar la colaboración existente con los socios internacionales. El proceso de desarrollo de opciones de política dentro de una estrategia de financiación puede propiciar el diálogo sobre la adaptación o ampliación de la programación existente en consonancia con el proceso INFF. Los gobiernos también pueden recurrir a los socios internacionales que ofrecen servicios en una serie de áreas de financiación; por ejemplo, [el Centro del Sector Financiero del PNUD](#) ofrece ejemplos y servicios de pares en siete áreas de financiación pública y privada en relación con los INFF.

poco esfuerzo para surgir y ser institucionalizadas. Por ejemplo, en muchos casos, las prácticas existentes pueden ofrecer oportunidades para pequeñas mejoras. Los formuladores de política pueden identificar estas oportunidades colaborando con los profesionales sobre el terreno, que a menudo piensan en formas de mejorar las prácticas pero carecen de incentivos para compartir sus ideas.

Las buenas prácticas externas se refieren a ideas que han demostrado su eficacia en otros contextos nacionales y que son técnicamente correctas. Suelen ser el primer conjunto de ideas sugeridas por los socios para el desarrollo y las organizaciones internacionales. Como ya se ha mencionado, los formuladores de política pueden acceder a los servicios de diagnóstico y a las colaboraciones existentes con socios internacionales para identificar y desarrollar opciones de políticas de financiación. Los países deberían empezar por agrupar algunas de ellas (en lugar de decantarse por una prematuramente). Los formuladores de política deben trasladar estas ideas a los contextos locales. En concreto: (i) ¿proviene la idea de un contexto administrativo similar?; (ii) ¿por qué se llevó a cabo la práctica y cómo se hizo?

En última instancia, la combinación de diferentes prácticas podría dar lugar a **soluciones de política híbridas**. En la mayoría de los casos, el proceso descrito anteriormente arroja lecciones positivas y negativas de cada solución, sin que ninguna idea resulte ser "la única respuesta". Estas lecciones conducen a la aparición de nuevos híbridos o soluciones construidas localmente que mezclan elementos y lecciones de diferentes áreas de oportunidad.

Todas las ideas y soluciones de política identificadas como parte del Paso 2 (es decir, las que se consideran técnicamente correctas y administrativa y políticamente viables) pueden resumirse en una tabla, antes de ser consideradas en un proceso de evaluación como parte del Paso 3. Todas las soluciones de política tendrán costos y beneficios asociados, incluyendo compensaciones así como posibles externalidades. Éstas se considerarán en el siguiente paso.

4.3. Paso 3: Priorización de políticas

Un ejercicio de evaluación puede ayudar a priorizar las soluciones de política identificadas en el Paso 2. El enfoque puede utilizarse como parte de una evaluación de política a cualquier nivel: nacional, sectorial, específico de un proyecto. Su objetivo es fomentar el pensamiento integrado y los enfoques creativos para movilizar la financiación, evitar

la fragmentación en la toma de decisiones y considerar las políticas de financiación en diferentes áreas de forma paralela para aumentar su impacto.

La priorización de políticas puede tener lugar en dos fases: (i) **comprobaciones de coherencia** para hacer explícitas las compensaciones y la integración, y (ii) evaluación de **condiciones previas y recursos necesarios** para apoyar la secuenciación de las intervenciones. Se guía por controles de evaluación explícitos, conjuntos de herramientas y plantillas, para respaldar, en última instancia, la decisión sobre si las intervenciones de política pueden aplicarse a corto plazo y qué esfuerzos a más largo plazo serían necesarios. Este enfoque tiene en cuenta las compensaciones y externalidades inherentes a la formulación de políticas, sopesando en última instancia los costos y beneficios de las opciones de política, y explorando soluciones creativas para superar los impedimentos combinando las posibles opciones de política con otras políticas, instrumentos y normativas.

Las comprobaciones de coherencia deben aplicarse a todas las opciones de política identificadas en el Paso 2 (por ejemplo, utilizando la Tabla 4a o un formato similar), planteando tres preguntas generales:

- i. ¿Se han tenido en cuenta **los controles macroeconómicos** (las políticas son coherentes con los objetivos macro, es decir, los objetivos de crecimiento, y de sostenibilidad de la deuda, etc.)?⁶
- ii. ¿Se han tenido en cuenta **los controles de coherencia** (es decir, están alineados con todas las dimensiones del desarrollo sostenible o ponen en peligro alguna dimensión de la sostenibilidad; ¿qué compensaciones/externalidades deben tenerse en cuenta, tienen fuertes vínculos entre sectores y permiten escenarios en el que todos ganan)?
- iii. ¿Se han tenido en cuenta los controles de riesgo (es decir, están suficientemente informadas de los riesgos o podrían crear nuevos riesgos)?

Responder a estas preguntas puede ayudar a revelar si las opciones de política están bien alineadas o no con algunas prioridades de desarrollo sostenible, o si tienen consecuencias imprevistas que deben tenerse en cuenta. Se debe conservar las opciones de política que se consideren bien alineadas con el desarrollo sostenible. Para las demás, será necesario empezar por destacar las compensaciones y externalidades. Puede considerarse si las compensaciones son aceptables o deben ser solucionadas. En algunos casos,

6 Ver también Benedek, D., E. Gemayel, A. Senhadji y A. Tieman, 2021, "A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals", IMF Staff Discussion Note, de próxima publicación, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, para una metodología útil para las comprobaciones de coherencia macroeconómica.

las posibles compensaciones o externalidades pueden reducirse o evitarse totalmente mediante intervenciones de política discreta.

Los gobiernos disponen de un amplio abanico de herramientas, instrumentos y normativas para fomentar soluciones integradas (la Tabla 1 ofrece una visión general).

Estos pueden reforzar el entorno favorable a los inversionistas mediante reformas normativas, jurídicas e institucionales. Pueden mejorar la progresividad efectiva de sus sistemas tributarios, reducir las distorsiones fiscales clave para el crecimiento, explotar los impuestos correctivos y establecer incentivos fiscales para aumentar el rendimiento financiero de los inversionistas o minimizar las posibles externalidades negativas.⁷ También pueden compartir el riesgo a nivel de proyecto/ inversión utilizando instrumentos de financiación mixta para movilizar la inversión del sector privado (el Cuadro 5 resume las oportunidades y los riesgos asociados al uso de instrumentos público-privados).

En algunos casos, sin embargo, se pueden encontrar compensaciones que no puedan remediarse a corto plazo, ya sea debido a **limitaciones de recursos**, o a la **ausencia de pre-requisitos esenciales** que impidan ciertas intervenciones. Algunas de ellas pueden haberse puesto de relieve en el análisis de las limitaciones vinculantes. Por ejemplo, la provisión de garantías para la financiación de grandes proyectos de infraestructura, generación de electricidad o transporte crea riesgos fiscales que, en última instancia, pueden socavar la sostenibilidad de la deuda. El éxito de las políticas destinadas a aumentar el acceso a la financiación a largo plazo a través de los mercados financieros nacionales depende de que existan mercados de capitales maduros, organismos de supervisión que funcionen y un sector bancario nacional estable. Para abordar estas limitaciones o condiciones

previas subyacentes, se necesitarán enfoques a mediano y largo plazo

Los programas y las políticas requieren recursos, instituciones y procesos para funcionar. Es más, las políticas suelen cruzar múltiples dominios de autoridad en los que muchos agentes y procesos diferentes actúan para restringirlos o apoyarlos.

Para comprobar las limitaciones de recursos y los pre-requisitos, deben plantearse las siguientes preguntas:

- i. ¿Se han considerado las condiciones previas (es decir, existen los pre-requisitos institucionales, goza del respaldo político necesario, existen instrumentos disponibles que puedan apoyar su aplicación)?
- ii. ¿Se han tenido en cuenta **las necesidades de recursos** (es decir, puede basarse en la capacidad existente para una aplicación eficaz/se dispone de recursos financieros para su aplicación)?

Si las opciones de política se ajustan a los pre-requisitos y a la disponibilidad de recursos, se presentan oportunidades de "victorias rápidas". En caso contrario, se pueden considerar remedios para aliviar las limitaciones a mediano y largo plazo (Figura 6). Las intervenciones de política pueden priorizarse y secuenciarse, por ejemplo, emprendiendo un esfuerzo de mediano plazo para aumentar los ingresos a través de estrategias de generación de renta de mediano plazo, o MTRS por sus siglas en inglés (ver el Cuadro 4); o estrategias independientes adicionales, por ejemplo, una estrategia de financiación a largo plazo para el sector financiero nacional. Los responsables de formular políticas también pueden realizar solicitudes específicas de apoyo a los donantes basándose en esta evaluación.

⁷ A menudo, los incentivos fiscales son ineficaces y tienen el potencial de erosionar la base tributaria, por lo que su papel en la combinación de políticas debe evaluarse cuidadosamente.

TABLA 4A. PLANTILLA PARA EVALUAR LAS OPCIONES DE POLÍTICA

OPCIONES DE POLÍTICA	CONTROL MACRO	CONTROL DE COHERENCIA	CONTROL DE RIESGO
<p>Enumerar las opciones de política identificadas en el Paso 2</p>	<p>Tener en cuenta hasta qué punto la opción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es coherente con los objetivos macroeconómicos 	<p>Tener en cuenta hasta qué punto la opción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a las dimensiones de la sostenibilidad (económica, social, medioambiental) • Crea compensaciones/externalidades • Crea sinergias y beneficios para todos los sectores/actores 	<p>Tener en cuenta hasta qué punto la opción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduce el riesgo/aumenta la resistencia de la capacidad del país para financiar los resultados de DS a lo largo del tiempo • Podría crear un nuevo riesgo
<p><i>Plantilla para llenar...</i></p>			

FIGURA 5. EL ENFOQUE DE PRIORIZACIÓN DE POLÍTICAS: SUPERAR LOS OBSTÁCULOS

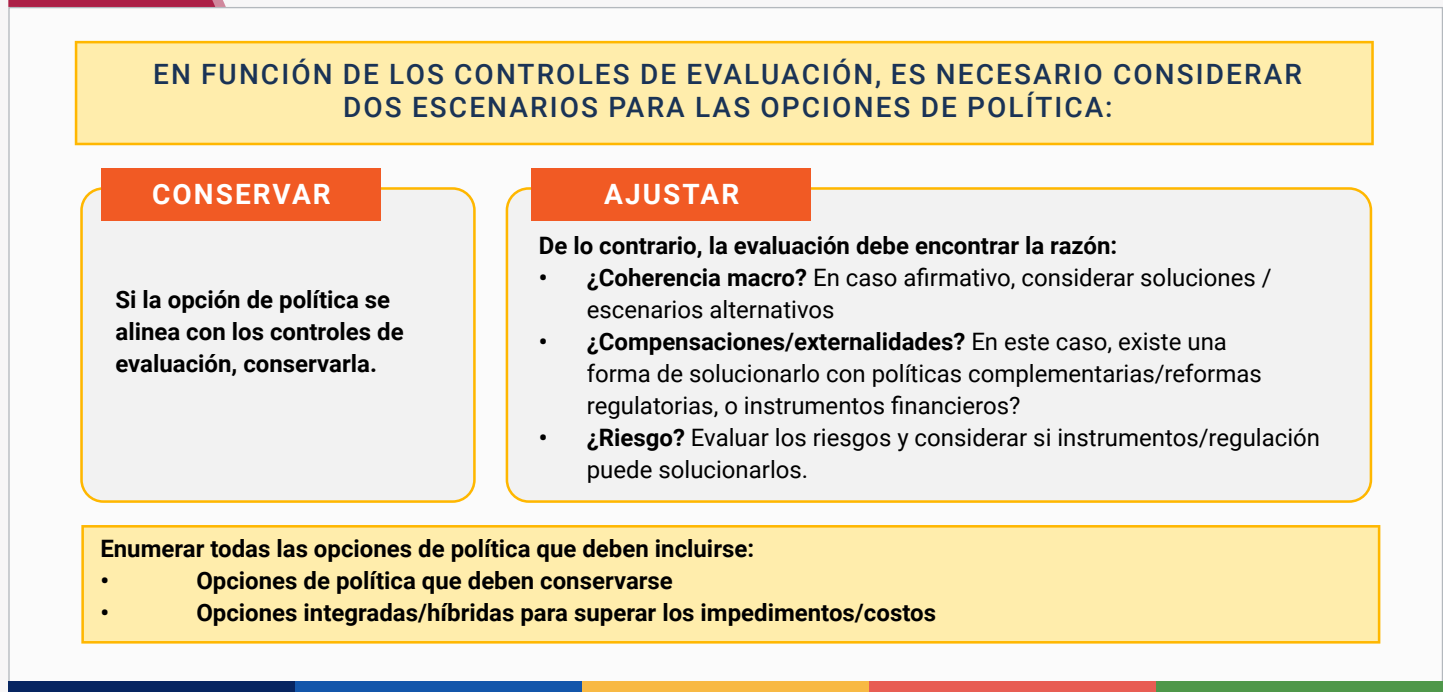
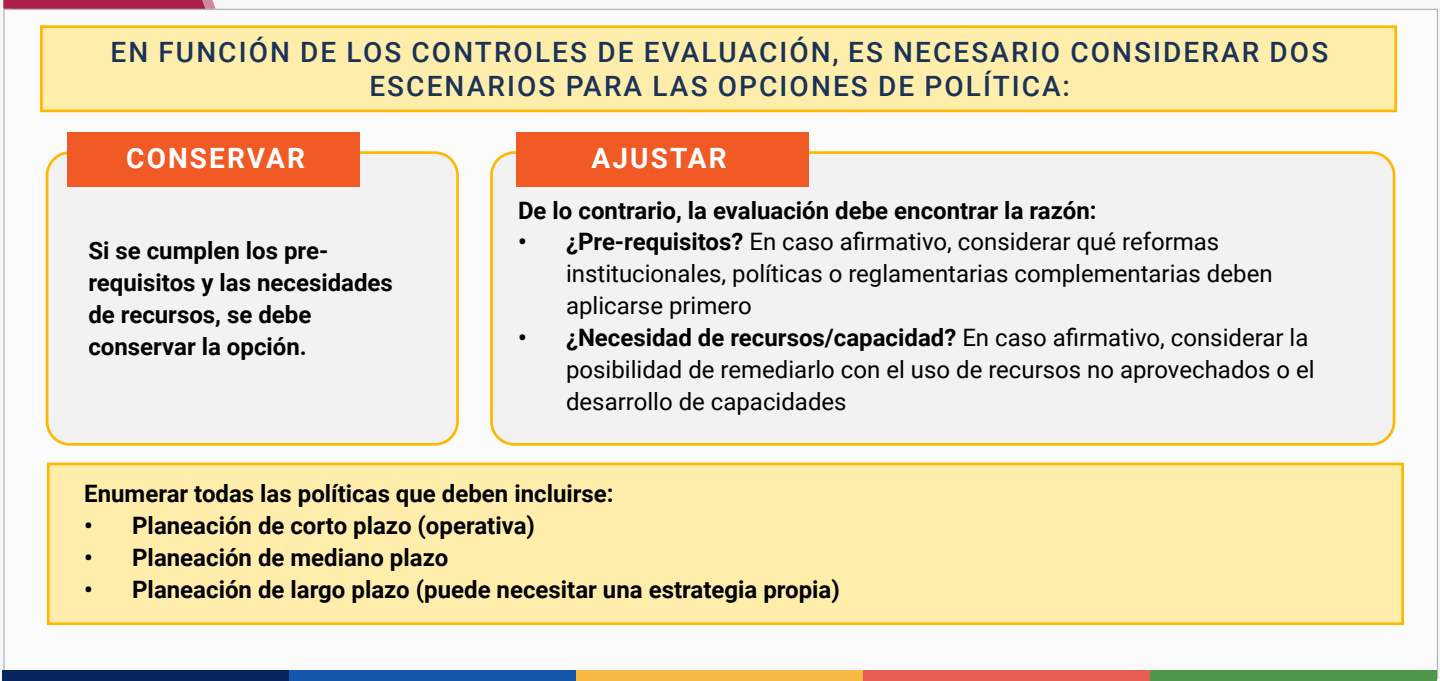


TABLA 4B . PLANTILLA PARA PRIORIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

OPCIONES DE POLÍTICA	CONTROL DE COHERENCIA	CONTROL DE RIESGO
Enumerar las opciones de política identificadas en el Paso 2	Tener en cuenta hasta qué punto: <ul style="list-style-type: none"> • La opción cuenta con apoyo político • Instituciones/procesos/instrumentos pertinentes están disponibles / pueden desplegarse para implementar la opción de política 	Tener en cuenta hasta qué punto: <ul style="list-style-type: none"> • Existe capacidad para una aplicación eficaz (o existen planes para garantizar el apoyo necesario para crear la capacidad necesaria) • Existen recursos financieros que puede ser destinados a su aplicación (o pueden ser aportados por los socios para el desarrollo)
<i>Plantilla para llenar...</i>		

FIGURA 6. EL ENFOQUE DE PRIORIZACIÓN DE POLÍTICAS: IDENTIFICACIÓN DE PLAZOS



CUADRO 3.**EJEMPLO - REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE CARBONO EN CHILE ^A**

En 2014, Chile impulsó una reforma tributaria que incluía tres impuestos verdes: sobre el carbono, para los contaminantes locales, y sobre los vehículos. Este cuadro se centrará en el proceso de toma de decisiones y las consideraciones de los responsables de formulación de política nacionales en torno a la adopción del impuesto sobre el carbono, que incluyó muchos de los elementos planteados en la guía paso a paso para desarrollar una estrategia de financiación.

La reforma integral de Chile estuvo vinculada, desde el principio, a objetivos más amplios de desarrollo sostenible, entre ellos reducir la contaminación atmosférica local, así como las emisiones de carbono para cumplir con los compromisos nacionales de Chile en virtud del Acuerdo de París. **Los objetivos generales de la política de financiación (Paso 1)** de la reforma tributaria eran (i) recaudar recursos adicionales del 3% del PIB para financiar la educación y otros gastos sociales y cerrar el déficit estructural, y (ii) conseguir un código tributario más progresivo. Aunque los cambios en el sistema del impuesto sobre la renta fueron el pilar clave de la reforma, ésta también incluyó impuestos verdes. Estos impuestos verdes contribuyen a los objetivos generales de movilización de recursos, pero también ayudan a alinear el sistema fiscal y los incentivos a la inversión con los objetivos de la política medioambiental, al internalizar los costos ambientales generados por la actividad económica, es decir, creando un costo por contaminar.

Para reducir la contaminación atmosférica y las emisiones nocivas se puede i) crear un mercado de derechos de emisión, ii) gravar el carbono, iii) gravar los combustibles, iv) eliminar los subsidios a los combustibles fósiles, v) ofrecer incentivos regulatorios, vi) ofrecer incentivos a la reducción de las emisiones; entre otros. En Chile, la principal **opción de política identificada (Paso 2)** fue un impuesto sobre el carbono, elegido debido a su viabilidad administrativa (en contraste con una política de límites máximos y comercio de derechos de emisión), y a su potencial de movilización de recursos.

Tanto el impuesto sobre el carbono como el impuesto sobre la contaminación atmosférica local gravan las emisiones directas: se dirigen a las emisiones de instalaciones fijas responsables específicas (las que tienen una capacidad de potencia combinada de 50 megavatios o más).^b Esta elección de diseño fiscal específico se basó en una serie de consideraciones de eficiencia y equidad que reflejan **la coherencia y los controles previos del Paso 3**.

La reforma fiscal global estaba directamente vinculada a los objetivos macroeconómicos, tratando de cerrar un déficit estructural de larga duración (**control macro**). Al centrarse en la imposición sobre la renta, respondiendo a una distribución de la renta muy sesgada, y con esfuerzos específicos para cerrar las oportunidades de evasión y elusión fiscal, la reforma también estaba bien alineada con los objetivos de equidad de Chile (control de coherencia). Las consideraciones en torno a la coherencia política también influyeron en el diseño específico del impuesto sobre el carbono: su objetivo principal era reducir la contaminación, pero los responsables políticos también tuvieron en cuenta las consecuencias imprevistas y los impactos sobre los objetivos económicos y sociales. El aumento de los precios de los bienes y servicios producidos por las instalaciones fijas sujetas al impuesto podría afectar desproporcionadamente a los hogares pobres y, en última instancia, repercutir en las perspectivas de crecimiento, dependiendo de la tasa impositiva y del grupo afectado. Para analizar las compensaciones, Chile llevó a cabo un análisis sobre el posible impacto del impuesto previsto sobre las emisiones de CO₂ en los consumidores (tanto empresas como hogares). Se demostró que la tasa prevista -relativamente baja y sólo aplicable a las turbinas y calderas de una central eléctrica por encima de un determinado umbral- tendría un impacto muy reducido en los consumidores. **En cuanto al control de riesgo**, las propuestas fiscales se basaron directamente en el deseo de hacer frente a los riesgos derivados del cambio climático y la contaminación local.^c

Los responsables de formulación de política también tuvieron en cuenta **las condiciones previas y las necesidades de recursos**. La creación de la infraestructura institucional pertinente es un pre-requisito esencial. En el caso de Chile, para realizar un seguimiento correcto y fijar el precio de las emisiones, se puso en marcha un sólido sistema de medición, notificación y verificación (sistema MRV) y se reforzó la coordinación entre los distintos actores. Las limitaciones constitucionales también influyeron en el diseño de las políticas, en particular la prohibición expresa de discriminar entre sectores económicos. Se consiguió el **respaldo político necesario** introduciendo el impuesto sobre el carbono como parte de una reforma fiscal más amplia. Para abordar **las necesidades de recursos y capacidad**, Chile adoptó medidas proactivas para crear capacidad en los sectores público y privado, entre otras cosas mediante talleres de creación de capacidad y el diálogo con las partes interesadas privadas y públicas.

La puesta en marcha de la reforma tributaria (Paso 4) se llevó a cabo durante un periodo de 3 años, con la entrada en vigor del impuesto sobre el carbono en 2017, tras tres años de amplios preparativos y coordinación con las partes interesadas. En virtud de una reforma aprobada en 2019, Chile amplió la base tributaria y ahora trabaja también en el desarrollo de una normativa de compensación que se espera que esté operativa en 2023. Aunque el impuesto inicial sobre el carbono era bajo, por las razones antes mencionadas, actuó no obstante como un dispositivo de señalización y apoyó el desarrollo de una infraestructura institucional. Proporcionó la base para dar pasos más ambiciosos en el futuro, una

lección clave identificada por los responsables políticos implicados en el proceso.^d Con estas medidas, Chile empezó a allanar el camino hacia la implantación de un Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) a mediano y largo plazo, lo que ilustra el carácter iterativo que también permea la Guía de la Estrategia de Financiación.

- a Este ejemplo se inspira en la reforma tributaria verde introducida en Chile a partir de 2014. No pretende describir completamente los respectivos procesos de toma de decisiones en Chile, sino que trata de ilustrar, con un ejemplo muy práctico, cómo la Guía de Estrategias de Financiación del INFF puede ayudar a estructurar los procesos de toma de decisiones para identificar y aplicar soluciones de financiación integradas.
- b Ver, por ejemplo: Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. 2019. Cuestiones fiscales medioambientales. Nota de debate. Decimonoveno período de sesiones, Ginebra, 15 a 18 de octubre de 2019. E/C.18/2019/CRP.233. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2019/10/19STM_CRP23-Environmental.pdf.
- c Según Kreft et al. (2017), citado por Pizarro y Pinto, las pérdidas causadas por el cambio climático en Chile ascienden a 2.600 millones de dólares (Chile: impuestos verdes, diseño e implementación; incluido en Precio al Carbono en América Latina. Tendencias y Oportunidades - SPDA y Konrad Adenauer Stiftung, 2019).
- d Ver, por ejemplo: [Rodrigo Pizarro. 2019. Lecciones del Impuesto al Carbono en Chile. Presentación para la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática.](#)

CUADRO 4 . APROVECHAR LOS MARCOS EXISTENTES EJEMPLO DE CASO MTRS

Los Marcos Nacionales Integrados de Financiación (INFF) proporcionan un marco para plantear la financiación del desarrollo sostenible de forma holística, reuniendo diferentes áreas de política de financiación (financiación pública y privada y cuestiones macrosistémicas), y alineándolas mejor con las prioridades nacionales de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo. Las estrategias de generación de rentas a mediano plazo (MTRS) pueden ser un componente importante de este enfoque.

Los MTRS ayudan a los países a emprender una reforma global del sistema fiscal para aumentar los ingresos fiscales a mediano plazo. Pueden desempeñar un papel importante a la hora de apoyar a los gobiernos en la elaboración de una estrategia de financiación, sobre todo cuando la movilización de recursos internos es una prioridad. Los INFF podrían ayudar a los países a aprovechar el trabajo en curso de una MTRS, vinculándolo de forma destacada a la financiación de una estrategia o plan nacional, a la vez que alinean mejor las reformas del sistema fiscal con otras áreas de política, evitando la fragmentación de la toma de decisiones.

La MTRS consta de cuatro componentes interdependientes que los gobiernos deben llevar a cabo para lograr reformas fiscales sostenidas en un país:

1. **Fijar un objetivo de movilización de ingresos** - considerando las prioridades de gasto necesarias para apoyar el desarrollo económico y social. Este ejercicio tiene que ser dirigido por el gobierno y, al mismo tiempo, ser inclusivo, involucrando al conjunto más amplio de partes interesadas (idealmente la sociedad en su conjunto).
2. **Diseñar una hoja de ruta de la MTRS** - que abarque la política fiscal, la administración de los ingresos y el marco jurídico. Este enfoque amplio permite que los vínculos entre la política, la administración y el marco jurídico influyan en la eficacia general del sistema fiscal. Los responsables de formulación de política que elaboren estrategias de financiación del INFF pueden aprovechar estas ideas y considerarlas de forma integral, así como otras opciones políticas de financiación.
3. **Mantener el compromiso a mediano plazo con la reforma** - para la elaboración y aplicación de la reforma del sistema fiscal es necesario un apoyo político sostenido. Como en el caso de un INFF, es crucial un enfoque de todo el gobierno para apoyar la formulación y la aplicación de la reforma del sistema fiscal en sus diferentes frentes. Algunas reformas exigen el apoyo de entidades gubernamentales más allá de los organismos de recaudo y el ministerio de finanzas. Por ejemplo, el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes en determinados sectores exige la cooperación con otros organismos de control.
4. **Involucrar a los socios para el desarrollo externos** - para solicitar apoyo para la estrategia y el proceso de reforma fiscal dirigidos por el gobierno. Mientras que los recursos para el proceso de reforma fiscal deben identificarse y asignarse a nivel nacional, el cuarto componente prevé la coordinación con los socios para el desarrollo bilaterales y multilaterales externos para una planeación y asignación eficaces de la asistencia técnica.

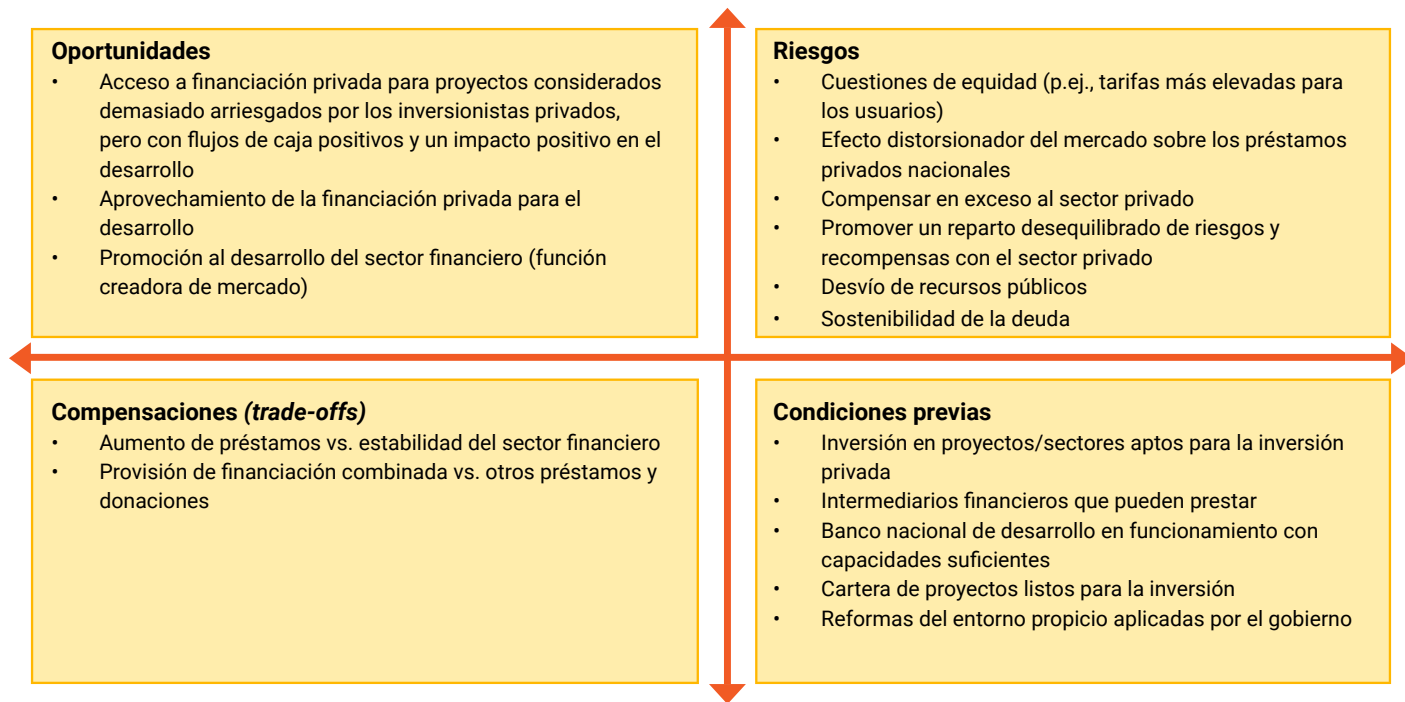
CUADRO 5 . INSTRUMENTOS PÚBLICO-PRIVADOS: LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE A LA MEDIDA

A la hora de pensar en mecanismos financieros público-privados como parte de una estrategia de financiación, los responsables de formulación de política pueden considerar la financiación mixta como un instrumento potencial para movilizar la financiación privada. La financiación mixta es más pertinente para las inversiones con **un alto impacto en el desarrollo sostenible que** no atraen la inversión privada **pero que siguen teniendo un fundamento empresarial sólido** y flujos de caja potenciales. Como parte de este proceso, las autoridades nacionales deben tener en cuenta los riesgos, las compensaciones y las condiciones previas que conllevan estos instrumentos (ver la Figura 7).

Aunque **la financiación combinada** puede ser una opción para apoyar los esfuerzos de recuperación tras el COVID-19, **es necesario un nuevo enfoque de la financiación combinada** para mejorar su impacto. Este enfoque debería incluir:

- i. Utilizar la financiación combinada como parte de un conjunto más amplio de instrumentos para financiar las inversiones nacionales prioritarias y desarrollar las capacidades productivas nacionales; **Un análisis de la financiación combinada liderado por el país** dentro de un Marco Nacional Integrado de Financiación (INFF) podría orientar a los socios para el desarrollo sobre dónde y cómo utilizar la financiación combinada;
- ii. Cambiar el punto focal hacia el **impacto del desarrollo sostenible** más que en la capacidad de financiación y el volumen de apalancamiento;
- iii. Proporcionar desarrollo de capacidades y **mejorar la transparencia en la elaboración de informes** y el seguimiento;
- iv. **Utilizar recursos no concesionales** (como los de los bancos de desarrollo) cuando sea posible. Esto permitiría utilizar directamente la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para apoyar sectores sociales que pueden ser menos adecuados para las transacciones de financiación combinada.

FIGURA 7. OPORTUNIDADES, RIESGOS, COMPENSACIONES Y CONDICIONES PREVIAS DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA



Ampliar la financiación combinada puede resultar más difícil en la era COVID, ya que los acuerdos de financiación combinada suelen favorecer los proyectos de bajo riesgo y menor costo, que pueden resultar difíciles de encontrar debido a los mayores riesgos financieros derivados de la crisis. Reorientar la financiación combinada hacia un enfoque centrado en el impacto en el contexto de un INFF puede ayudar a posicionarla mejor como una opción para apoyar los esfuerzos de recuperación. Los principios de financiación combinada de la Agenda de Addis Abeba, así como los del Grupo de Trabajo de las IFD sobre Financiación Concesional Combinada para Proyectos del Sector Privado, los Principios de Financiación Combinada del CAD y los valores compartidos que sustentan la Hoja de Ruta Tri Hita Karana para la Financiación Combinada, pueden orientar a los países a la hora de establecer un entorno adecuado para la financiación combinada.

A falta de suficiente capital nacional, los bancos internacionales de desarrollo también pueden desempeñar un papel esencial a la hora de proporcionar estos instrumentos, absorbiendo en última instancia los riesgos a nivel de proyecto/inversión. Del mismo modo, los responsables de formular políticas pueden reforzar las capacidades identificando oportunidades para acceder a la asistencia técnica, participando en mecanismos tanto nuevos como existentes de intercambio entre pares, fomentando las asociaciones con las organizaciones internacionales pertinentes y los programas bilaterales.

4.4. Paso 4: Operación

El último paso lo reúne todo, formulando una estrategia de financiación integral capaz de guiar los esfuerzos nacionales para movilizar recursos públicos y privados para las prioridades nacionales. La estrategia expondrá de forma concisa:

- los objetivos de financiación que pretende alcanzar (desarrollados en el Paso 1);
- cómo se pueden reunir las políticas e instrumentos de financiación existentes (según la evaluación de las prácticas e iniciativas actuales del Paso 2); y
- las reformas, las nuevas políticas y los instrumentos necesarios para complementarlas (según las prioridades establecidas en el Paso 3).

La estrategia orientará los cambios sistémicos y las reformas necesarias a lo largo del tiempo. Para ello, también debe incluir una lista o tabla de acciones que deben emprenderse, desde acciones operativas a corto plazo hasta actividades de planeación a largo plazo.

Las acciones deberían alinearse con los objetivos esbozados en el Paso 1, que abordan las oportunidades, los riesgos y las limitaciones identificados en el Pilar fundamental 1 "Evaluación y diagnóstico". La Tabla 5 muestra una plantilla que puede ser completada por los responsables de formulación de política, incluyendo varias consideraciones clave para hacer operativas las acciones de política elegidas.

Una gobernanza y una coordinación eficaces, incluido el liderazgo político, serán fundamentales para esta empresa (Pilar fundamental 4). Igualmente importante, un sistema sólido de seguimiento y evaluación deberá incluir los pasos adecuados para supervisar los productos y los resultados directos asociados al plan de acción de la estrategia de financiación integrada (ver el Pilar fundamental 3 "Seguimiento y revisión"). Es posible que se necesite un sistema de seguimiento que alimente la estructura de información general del INFF, para facilitar la supervisión de la ejecución de los productos y los resultados de las acciones de política con el fin de garantizar que la aplicación progrese según lo planeado.

TABLA 5 . PLANTILLA PARA EL PLAN DE ACCIÓN INFF

POLÍTICAS	ACCIONES/ ACTIVIDADES	CRONOGRAMA	SECUENCIA	ROLES Y RESPONSABILIDADES	
				PARTES RESPONSABLES	PARTES A CONSULTAR/ INVOLUCRAR
Enumerar todas las opciones de políticas identificadas en los pasos anteriores	Enumerar las acciones/actividades específicas que serían necesarias para aplicar la política o para orientar la planeación a largo plazo (por ejemplo, el borrador de los términos de referencia para el diagnóstico financiero de largo plazo).	Indicar el cronograma de ejecución de las actividades específicas (CP/ MP/ LP)	Tener en cuenta las consideraciones en torno a si las actividades de la misma política y/o de diferentes políticas tendrían que ejecutarse en una secuencia determinada (por ejemplo, "A" tiene que producirse antes de que pueda ejecutarse "B").	Listar los actores/ agencias principales - los responsables de la ejecución de la actividad	Listar los actores/ organismos que habría que consultar/ involucrar en la realización de la actividad pero que no serían responsables de su éxito
<i>Plantilla para llenar...</i>					

CUADRO 6 . ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN EN CONTEXTOS FRÁGILES: SIERRA LEONA

Sierra Leona fue uno de los primeros países en adoptar el concepto de marco nacional integrado de financiación y adaptarlo al contexto e instituciones nacionales. Sierra Leona comenzó a explorar el potencial de un INFF a finales de 2018 como parte del desarrollo de su Plan Nacional de Desarrollo a Medio Plazo 2019-2023 y el posterior desarrollo de la Hoja de Ruta nacional para Salir de la Fragilidad. Sierra Leona se caracteriza por el legado de conflictos anteriores y la reciente epidemia de ébola de 2014 a 2016.

El ejemplo de Sierra Leona identificó características como la debilidad de las instituciones, la inestabilidad de los regímenes políticos, la escasa legitimidad del Estado y los conflictos, que pueden verse amplificadas por catástrofes naturales o epidemias que, a menudo, limitan las opciones de financiación incluso más que los factores económicos. Antes del COVID, las fuentes de financiación ya eran escasas, lo que se ha visto agravado por la pandemia. Una vez iniciada la recuperación, restablecer y seguir mejorando el acceso a la financiación es aún más esencial que antes. Los datos de Sierra Leona subrayan varias lecciones en estos contextos:

- **Tolerancia al riesgo:** la evidencia sugiere que los responsables de formular políticas y los donantes deben aceptar un marco macroeconómico más flexible, ya que las opciones de financiación son muy limitadas;
- **Rapidez y estrategia:** la adopción de medidas de reforma inmediatas o a corto plazo puede enfrentar necesidades apremiantes y crear impulso. Este enfoque debe vincularse a una estrategia de mediano plazo de medidas de reforma secuenciadas;
- **Compromiso político y apoyo internacional:** la financiación de los esfuerzos de reforma política requiere un fuerte compromiso político apoyado por los socios internacionales. Es imperativo aumentar la experiencia en financiación del desarrollo sobre el terreno, incluso a través de las Naciones Unidas;
- **Opciones de financiación de contingencia:** deben incluirse en todos los planes de financiación para hacer frente a las inevitables crisis naturales o relacionadas con los conflictos, y para proporcionar un amortiguador en caso de que surjan nuevas oportunidades;
- **Escalonamiento:** necesidad de escalonar y secuenciar la combinación de financiación para el desarrollo a lo largo del tiempo, por ejemplo planificando la disminución gradual de la asistencia oficial para el desarrollo, a medida que mejore la movilización de los recursos nacionales y crezca la inversión del sector privado.

5. Lecciones aprendidas

Varios países han elaborado estrategias de financiación en conjunto con sus planes nacionales de desarrollo, aunque pocos se han aventurado a hacerlo de una forma integral como la propuesta anteriormente. De la experiencia a nivel nacional se desprenden las siguientes lecciones clave:

- La necesidad de situar el proceso de formulación de políticas dentro de procesos estratégicos más amplios (por ejemplo, alinear las estrategias de financiación con los ciclos de los planes nacionales de desarrollo) para garantizar que el ejercicio responda a las necesidades prácticas de los responsables de formulación de política nacionales y facilitar la legitimación y asimilación de sus resultados (Paso 1);
- Conseguir apoyo al más alto nivel del gobierno, complementado con liderazgo a un nivel técnico superior (respaldo político combinado con experiencia técnica);
- Al identificar las opciones, las autoridades nacionales deben considerar siempre si las soluciones son técnicamente correctas (es decir, si abordan el objetivo identificado), y administrativa y políticamente viables en un contexto determinado (Paso 2);
- Comprometerse de forma inclusiva con el poder legislativo, el sector privado, la sociedad civil, los socios para el desarrollo y otras partes interesadas, garantizando una amplia participación a lo largo de todo el proceso;
- Adoptar un enfoque gradual, selectivo y adaptable para garantizar la priorización eficaz de las acciones de política y la capacidad de respuesta a la retroalimentación recibida y a las circunstancias cambiantes;
- De cara al futuro, un enfoque integrado de la financiación es clave para aumentar la resiliencia y alcanzar los ODS. Una estrategia de financiación ayudará a identificar todas las opciones y apoyará la priorización de las acciones de la política de financiación que mejor respondan a las necesidades y limitaciones sin perder de vista los objetivos nacionales (de sostenibilidad);
- La necesidad de escalonar y secuenciar la combinación de financiación del desarrollo a lo largo del tiempo, por ejemplo, planificando la disminución gradual de la asistencia oficial para el desarrollo, a medida que mejore la movilización de los recursos nacionales y crezca la inversión del sector privado (Paso 3);
- La gobernanza y la coordinación son importantes para el éxito del mecanismo (ver el Pilar fundamental 4). Se necesita un liderazgo exitoso y, al mismo tiempo, crear incentivos para la integración horizontal y vertical, y permitir la participación de múltiples partes interesadas.



Integrated National
Financing Frameworks

For more information, visit inff.org

