

# Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



## NOTA DE POLÍTICA NÚM. 4 MAPEO DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO





# Mapeo de políticas de financiamiento

Como parte del programa conjunto Apoyo a la Implementación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Cuba (CIFFRA, por sus siglas en inglés) se realizó el ejercicio de Mapeo de Políticas de Financiamiento al Desarrollo, con el objetivo de identificar las políticas y estrategias de financiamiento en Cuba, sus metas, instrumentos, actores, sinergias, conflictos y, a partir de ello, sus principales brechas de diseño e implementación.

El ejercicio constituye, en primer lugar, un insumo clave para la etapa de recomendaciones de política del programa conjunto, en tanto identifica brechas en el diseño e implementación de las políticas que conduce actualmente el Gobierno de Cuba para financiar el desarrollo. En segundo lugar, aporta diagnósticos y aprendizajes adicionales sobre la relevancia y transversalidad del financiamiento al desarrollo en el contexto de los macroprogramas<sup>1</sup> que impulsa el Gobierno.

En este esfuerzo se elaboraron 23 fichas que describen cómo se llevan a cabo las principales políticas y programas de financiamiento al desarrollo en Cuba y cuáles son las brechas institucionales clave entre lo que dichas acciones son, lo que se proponen y lo que debieran ser. Las 23 fichas fueron elaboradas por un grupo inicial de expertos y luego se sometieron a revisión de terceros, mediante sucesivos encuentros y debates que culminaron con la presentación de resultados en tres talleres. En total, participaron más de 70 expertos, entre representantes del gobierno, el sector académico y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que brindó el soporte metodológico.

Para el ejercicio no solo se tuvieron en cuenta políticas que persiguen incrementar las fuentes de financiamiento o canalizar y perfeccionar sus usos, sino también aquellas dirigidas a optimizar los recursos públicos y las que, por su carácter sistémico, garantizan un entorno favorable para el financiamiento al desarrollo. La mayor parte de las políticas identificadas son explícitas, es decir, políticas para las que existe un mandato de gobierno y un responsable que rinde cuentas por ello. No obstante, también se tuvieron en cuenta políticas implícitas o acciones de gobierno dirigidas a captar financiamientos o canalizar o perfeccionar sus usos, aun cuando no respondan a objetivos declarados.

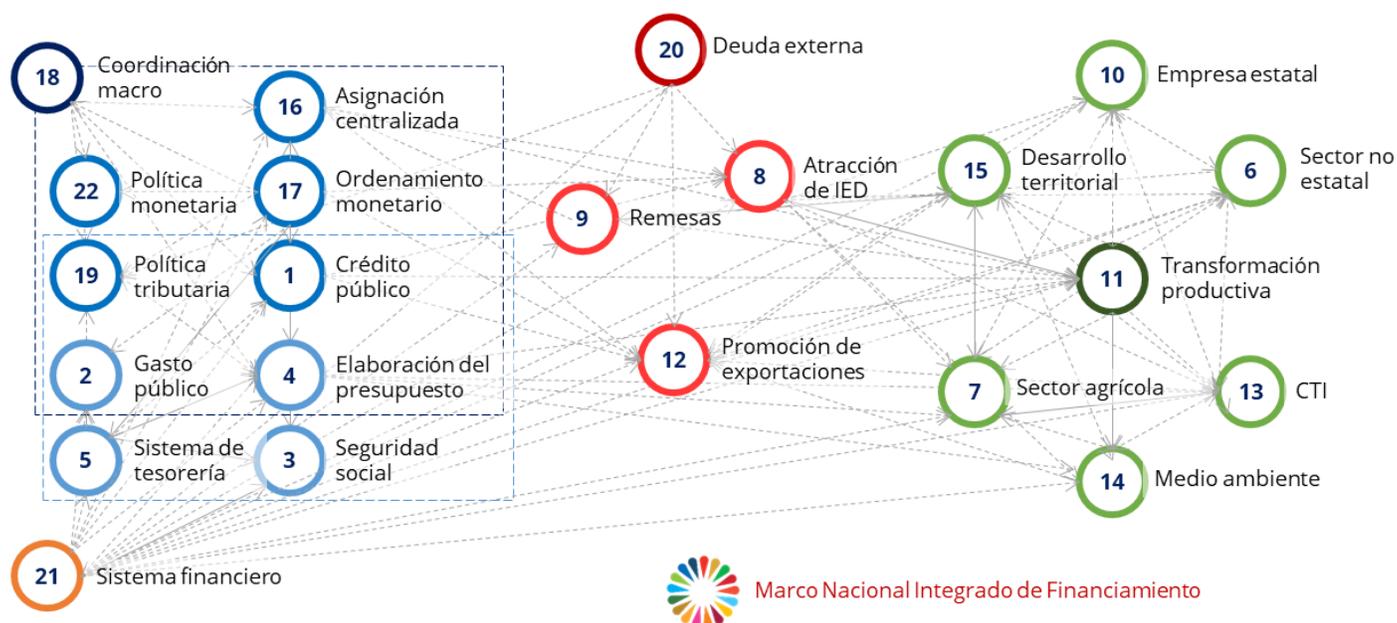
El análisis integral de las 23 fichas de política se describe en el esquema 1 y se puede resumir en cinco lecciones fundamentales:

- i) Las principales restricciones al financiamiento al desarrollo en Cuba están asociadas a la insuficiente captación de financiamiento externo, dada su condición de economía pequeña y abierta, la persistencia de desequilibrios macroeconómicos y la elevada sensibilidad a *shocks*

<sup>1</sup> Desde finales de 2020 el Gobierno de Cuba ha dado importantes pasos para acelerar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES). Ha sido creado un ambicioso sistema de trabajo para la implementación de los seis ejes estratégicos del PNDES a través de seis macroprogramas, que incluyen programas y proyectos, con la convocatoria de múltiples actores del gobierno, territorios y academia para avanzar en esta dirección.

externos. En este contexto, el bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos resulta extremadamente restrictivo, generando importantes barreras de acceso a los mercados financieros internacionales y a los mecanismos multilaterales de financiamiento. Por tanto, las políticas dirigidas a captar recursos externos son las más relevantes del panorama de políticas de financiamiento al desarrollo. En la coyuntura actual, la gestión de la deuda externa constituye un cuello de botella fundamental para captar financiamientos externos.

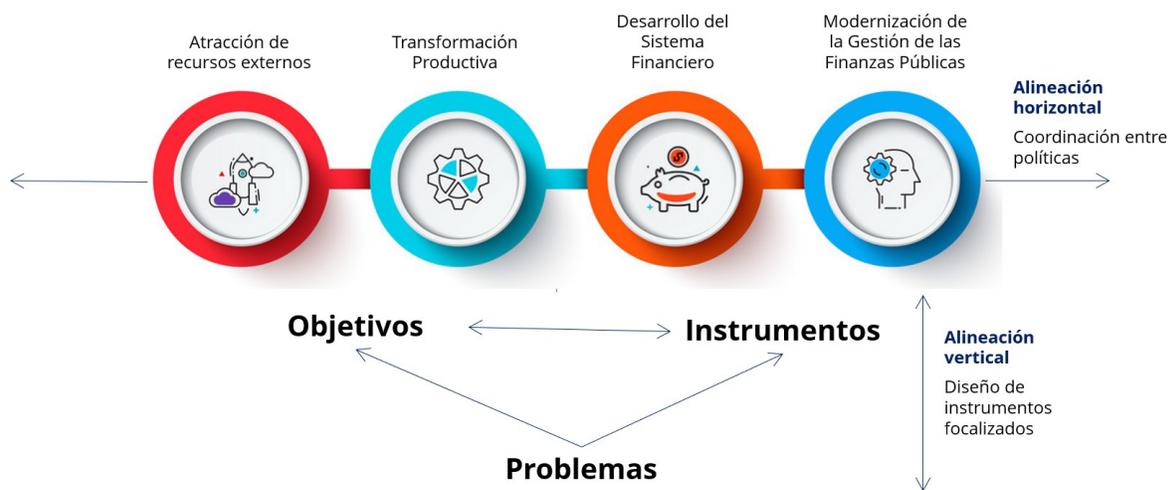
**Diagrama 1**  
**Entorno de políticas para el financiamiento al desarrollo en Cuba**



Fuente: Elaboración propia.

- ii) El entorno institucional en el que se desenvuelven las políticas de financiamiento al desarrollo establece importantes restricciones a la efectividad de sus instrumentos: inconvertibilidad y pérdida de funciones de la moneda nacional, bajo desarrollo de las relaciones monetario-mercantiles y débil intermediación e inclusión financiera. En consecuencia, la calidad de la estrategia de financiamiento al desarrollo estará acotada por el ritmo del proceso de actualización del modelo económico cubano y, en especial, por la política de desarrollo del sistema financiero.
- iii) El esquema de financiamiento del PNDES debe lograr una visión con mayor integralidad en el corto, mediano y largo plazo. En función de ello, hay reservas de eficiencia que derivan de la aún débil coordinación e integralidad de políticas (alineación horizontal), insuficiente disponibilidad y calidad de instrumentos para dar respuesta a los objetivos del PNDES (alineación vertical) y una gestión de financiamientos de muy corto plazo que pone a competir objetivos urgentes y estratégicos (véase el gráfico 2). La implementación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento (MNIF) podría contribuir a cerrar estas brechas, identificando las mejores alternativas de financiamiento y sus mejores usos, así como definiendo claramente los mecanismos de gobernanza, monitoreo y evaluación de la estrategia.

## Diagrama 2 Diseño y alineación de políticas



Fuente: Elaboración propia.

- iv) Resalta la no existencia de una política de financiamiento a la transformación productiva, dirigida a potenciar la oferta, la demanda y el entorno institucional del financiamiento a actividades y actores dinamizadores del cambio estructural, aun cuando dentro del PNDES existen proyectos para el financiamiento de sectores estratégicos y actividades priorizadas. Entre los actores clave de dicha transformación resalta la empresa estatal, propietaria de los medios de producción fundamentales y responsable de las actividades de mayor valor agregado. Entre los sectores resalta el agrícola, por su relevancia en la soberanía alimentaria y por las deformaciones históricas de su esquema de financiamiento.
- v) Las restricciones del entorno se potencian por el predominio de políticas macroeconómicas poco desarrolladas (insuficiencia de objetivos, instrumentos y andamiaje institucional) y la existencia de no pocos conflictos de política que se dificulta resolver a través de los mecanismos actuales de coordinación macroeconómica. Las políticas de administración de las finanzas públicas, en especial, están enfocadas en la gestión de corto plazo y se encuentran débilmente integradas a otras políticas públicas o mecanismos de asignación de recursos y a la estrategia de desarrollo. Se precisa avanzar hacia la modernización de la gestión de las finanzas públicas, identificando lecciones de buenas prácticas internacionales que sean extrapolables al caso cubano (reglas fiscales, programación presupuestaria de mediano plazo, indicadores de monitoreo y desempeño, presupuesto por programas, entre otras).

El ejercicio de mapeo se basó en la utilización de fichas que, desde la perspectiva de la economía institucional, estandarizaron el diagnóstico para cada una de las políticas estudiadas. Con base en ello, fue posible también hacer un inventario de las brechas más comunes: i) brechas de alineación de políticas (insuficiente coordinación interinstitucional, excesiva burocratización de procesos y escasa utilización de instrumentos financieros); ii) brechas de diseño (incoherencias en los mecanismos de rendición de cuentas y la asignación de roles institucionales), y iii) brechas de capacidades (bajo desarrollo del sistema financiero, déficits de agencias especializadas para temas relevantes y acumulación de problemas de infraestructura, capacitación y retribución de áreas clave).

Como parte del ejercicio, se realizó una matriz de sinergias y conflictos entre las 23 políticas estudiadas, herramienta que también queda a disposición de las autoridades. Esta primera versión de la matriz permite realizar lecturas que confirman algunos de los diagnósticos del mapeo: i) la necesidad de alinear y coordinar la estrategia de financiamiento al desarrollo, dada la existencia de un elevado volumen de sinergias (184) y conflictos (43); ii) el carácter estratégico de la atracción de IED; iii) la necesidad de ver el desarrollo del sistema financiero en su integralidad como una prioridad (política más afectada por conflictos con otras políticas), y iv) las distorsiones que genera el esquema actual de asignación de divisas debido a la desconexión entre los flujos en pesos cubanos y en dólares (principal fuente de conflictos con otras políticas).

Finalmente, como parte del estudio, también se identificaron algunos aspectos en los que se podría profundizar por su impacto en la estrategia de financiamiento al desarrollo, tales como el ahorro productivo en la búsqueda de ganancias de eficiencia, la política cambiaria, entre otros. El sistema de trabajo utilizado en el ejercicio de mapeo contribuyó a realizar intercambios muy provechosos entre los funcionarios de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), la academia y la CEPAL, favoreciendo la generación de consensos, la profundización del diagnóstico, la mirada de la problemática desde nuevas ópticas y la adopción de nuevas metodologías y herramientas de análisis. Asimismo, permitió abrir espacios de diálogo público-público para la coordinación de iniciativas entre diversos organismos del Gobierno de Cuba.

Comité Técnico CIFFRA  
8 de diciembre de 2021



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)