

# Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



## NOTA DE POLÍTICA NÚM. 7 IDENTIFICACIÓN DE RESTRICCIONES VINCULANTES





# Identificación de restricciones vinculantes

Como parte de las actividades 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), el equipo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo un diagnóstico de restricciones vinculantes, utilizando como base metodológica la guía para los programas del Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> y como insumo el levantamiento de brechas institucionales que resultó del ejercicio del mapeo de políticas (véase la *Nota de política núm. 4: mapeo de políticas de financiamiento*).

La identificación de restricciones vinculantes parte del criterio de que no es posible solucionar o mitigar, al mismo tiempo, el conjunto de limitaciones que impactan el financiamiento al desarrollo, por lo que es necesario establecer prioridades. Con base en ello, con este ejercicio se persigue identificar un grupo reducido de restricciones clave que permita focalizar el esfuerzo de las autoridades. Se entienden como restricciones vinculantes aquellas limitaciones institucionales que, de superarse o corregirse, podrían tener un impacto significativo y de carácter multiplicador en la consecución de la estrategia de financiamiento al desarrollo en Cuba.

Para identificar estas restricciones se asumió el siguiente proceso metodológico:

- **Grandes brechas.** Se seleccionaron cuatro grandes brechas del financiamiento al desarrollo en Cuba, a partir de los resultados del ejercicio de mapeo de políticas de financiamiento: i) reducido financiamiento externo; ii) limitaciones del presupuesto del Estado como herramienta de planificación; iii) reducido papel del sistema financiero en la asignación de recursos, y iv) débil financiamiento a la transformación productiva.
- **Árbol de restricciones.** A partir de los insumos del mapeo de políticas de financiamiento, el equipo de la CEPAL identificó 83 restricciones que se asocian a estas cuatro grandes brechas. Las relaciones de causalidad y los canales entre brechas y restricciones se representaron en cuatro “árboles de restricciones”. El borrador inicial de fundamentación del conjunto de restricciones de cada árbol y sus relaciones fue revisado por expertos nacionales y de la CEPAL que habían participado en el mapeo de políticas de financiamiento.
- **Restricciones vinculantes.** Con el objetivo de determinar las “restricciones vinculantes”, los expertos evaluaron las 83 restricciones identificadas con base en tres criterios: i) relevancia (grado en que la restricción explica las grandes brechas); ii) carácter sistémico (capacidad de la restricción para influir sobre otras restricciones), y iii) carácter endógeno (nivel en que la restricción es explicada

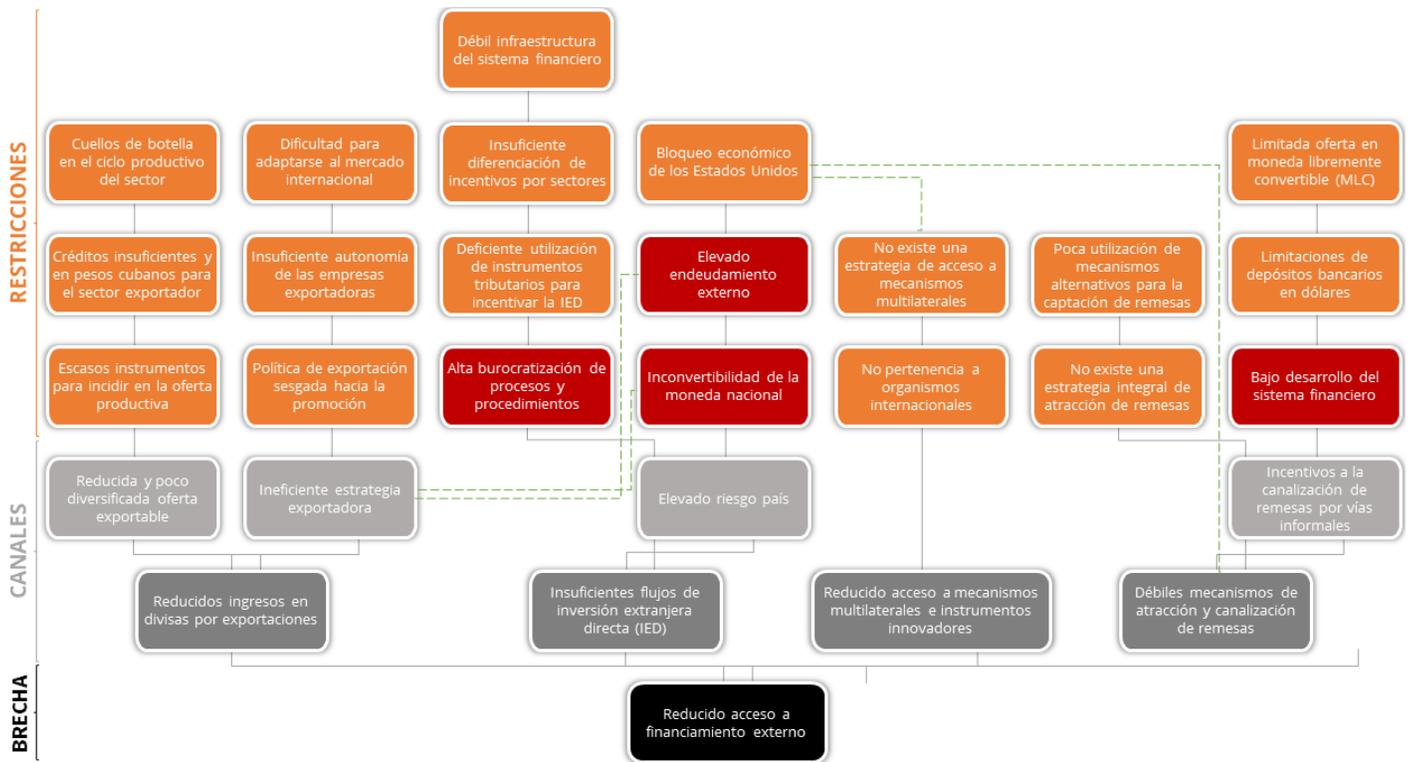
<sup>1</sup> Véase Integrated National Financing Frameworks (INFF), “Assessment and diagnostics: Binding constraints”, 2021 [en línea] <https://inff.org/resource/assessment-and-diagnostics-binding-constraints>.

por variables económicas, políticas o sociales internas). Las restricciones se ordenaron sobre la base del promedio de estos tres criterios. Las restricciones con mayor calificación representan las “restricciones vinculantes”, aquellas que de superarse o corregirse podrían tener una mayor capacidad para influir sobre los problemas de financiamiento al desarrollo.

Además de esta clasificación, se evaluaron las 83 restricciones en cuanto a: i) costos (volumen de recursos necesarios para mitigar o corregir la restricción), y ii) temporalidad (tiempo necesario para mitigar o corregir la restricción). Esta evaluación complementaria sirvió de insumo para otros análisis del ejercicio.

En el diagrama 1 se muestra, a manera de ejemplo, el árbol de restricciones correspondiente a una de las grandes brechas: reducido acceso a financiamiento externo. En estos diagramas, las casillas en rojo muestran las restricciones vinculantes. En las casillas en anaranjado se muestran otras restricciones relevantes, aunque no de carácter vinculante. En las casillas en gris se representan los canales a través de los cuales las restricciones impactan sobre las cuatro grandes brechas (casillas en gris oscuro).

**Diagrama 1**  
Cuba: árbol de restricciones - reducido acceso a financiamiento externo



Fuente: Elaboración propia.

Como corolario del ejercicio, en un esfuerzo superior de jerarquización, se presenta la flor de restricciones vinculantes al financiamiento al desarrollo en Cuba (véase el diagrama 2), combinando los resultados de las cuatro grandes brechas estudiadas. El ejercicio conjunto permite identificar 20 restricciones vinculantes que podrían marcar una línea de prioridades en la estrategia de financiamiento al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES), alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

**Diagrama 2**  
**Cuba: flor de restricciones vinculantes**



Fuente: Elaboración propia.

La flor de restricciones vinculantes permite advertir, por un lado, que dos de las restricciones vinculantes son transversales a las diferentes brechas estudiadas, resaltando su capacidad para limitar el alcance y la efectividad de la estrategia de financiamiento al desarrollo desde varias aristas: la inconvertibilidad de la moneda nacional y el elevado endeudamiento externo. Por otro lado, casi la mitad de las restricciones vinculantes, directa o indirectamente, están asociadas al rol del presupuesto como herramienta de planificación, lo que sugiere la necesidad de priorizar la modernización de la gestión de las finanzas públicas y los esquemas de planificación.

La evaluación de las 83 restricciones respecto a costos y temporalidad arrojó que 44 de ellas (53%) podrían solucionarse con bajos costos, fundamentalmente asociados a rediseño de políticas, generación de consensos institucionales y capacitación. Sin embargo, solo 12 podrían hacerlo en el corto plazo (un año o menos); la principal restricción de tiempo es la formación de capacidades técnicas en los organismos encargados de llevar a cabo las políticas públicas. Por su parte, 8 de las 20 restricciones vinculantes pueden solucionarse con bajos costos, pero ninguna en períodos cortos de tiempo.

La identificación de restricciones vinculantes brinda insumos, junto a las conclusiones del mapeo de políticas y otros diagnósticos de CIFFRA, para la proposición de soluciones y alternativas al diseño de políticas públicas e instrumentos para el financiamiento al desarrollo en Cuba. Desde esta perspectiva, el ejercicio sugiere cuatro mensajes fundamentales: i) 20 restricciones vinculantes permiten alertar sobre prioridades de la estrategia de financiamiento al desarrollo en Cuba; ii) la inconvertibilidad de la moneda y el elevado endeudamiento externo son restricciones de primer orden (su solución debe tener un carácter central y urgente); iii) la modernización de las finanzas públicas y de la planificación del desarrollo es esencial para una mejor gestión de recursos escasos e identificación de

nuevas oportunidades de financiamiento, y iv) la solución de un grupo no despreciable de restricciones depende del diseño de políticas y generación de consensos institucionales, por lo que pueden ejecutarse a bajos costos y en menores tiempos, en la medida en que sea mayor la formación de capacidades técnicas.

El cierre del ejercicio consiste en definir un inventario de recomendaciones de política, focalizado en la búsqueda de soluciones generales y particulares a las 20 restricciones vinculantes y, dentro de ellas, las de mayor relevancia y transversalidad. El inventario de recomendaciones de política se realizó mediante mesas de trabajo con expertos, durante el taller de cierre de la fase de evaluación y diagnóstico del CIFRA.

Comité Técnico CIFRA  
24 de enero de 2022



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)