

# Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



## NOTA DE POLÍTICA NÚM. 8 MECANISMOS DE GOBERNANZA Y COORDINACIÓN





# Mecanismos de gobernanza y coordinación

Uno de los grandes desafíos de los Marcos Nacionales Integrados de Financiamiento (INFF, por sus siglas en inglés) es alcanzar un elevado grado de coherencia y coordinación, lo que depende en gran medida de una gobernanza eficaz, a través de la institucionalización de reglas, responsabilidades y una adecuada articulación entre los actores y procesos responsables de la formulación y ejecución de las políticas de financiación. 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 del estado actual de los mecanismos de coordinación y gobernanza para el financiamiento al desarrollo en Cuba, con énfasis en los asociados a la coordinación interinstitucional<sup>1</sup>.

El diagnóstico se resume en un informe que aborda tres aristas fundamentales: i) descripción general de las instituciones y los procesos existentes en Cuba para impulsar y apoyar la formulación de políticas de financiamiento al desarrollo; ii) evaluación de la calidad de los mecanismos existentes, a partir de la guía para los programas del Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>2</sup>, y iii) propuesta preliminar de reconfiguración de los sistemas de planificación y finanzas para apoyar el desarrollo en Cuba. En el diagrama 1 se muestran los principales elementos que componen los sistemas de planificación y finanzas en Cuba. Su análisis revela tres grandes vacíos o desafíos del ordenamiento e institucionalización de los mecanismos de gobernanza y coordinación para el financiamiento del desarrollo.

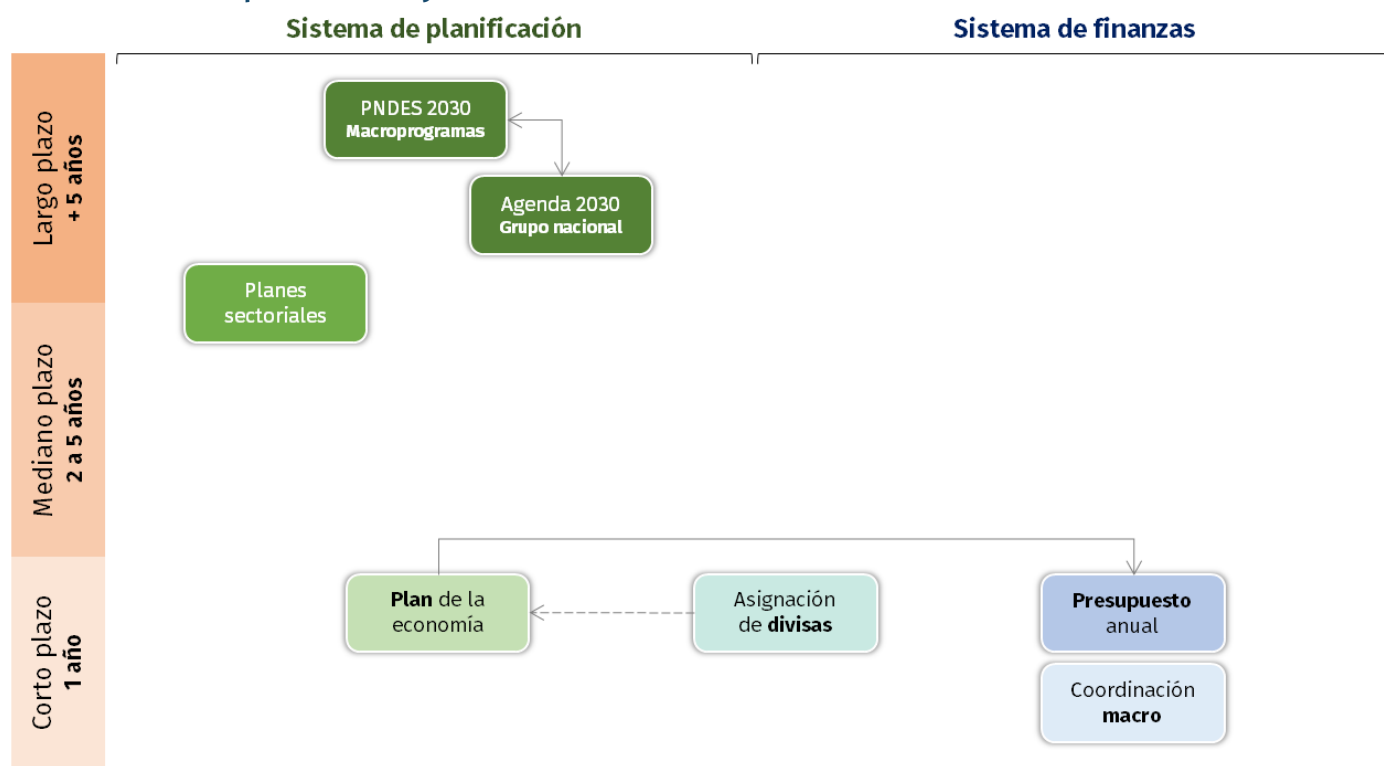
El primer vacío está relacionado con el sistema de finanzas, que cuenta con el presupuesto como único componente, con un horizonte de corto plazo (un año). Ello supone la escasa utilización de instrumentos presupuestarios de largo plazo, que limitan una visión integral de los retos del financiamiento al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES), así como la necesaria jerarquización de metas en función de restricciones presupuestarias. El segundo vacío se refiere al insuficiente empleo de herramientas de planificación o su financiamiento en el mediano plazo, limitando la capacidad de conectar con coherencia y secuencia en el corto (plan anual) y largo plazos (PNDES).

<sup>1</sup> En trabajos posteriores se podría profundizar en los mecanismos de gobernanza relacionados con el rol de la sociedad civil, la regulación de mercados y su interacción con el Estado.

<sup>2</sup> Véase: Integrated National Financing Frameworks (INFF), *Governance and Coordination*, abril de 2021 [en línea] <https://inff.org/resource/integrated-national-financing-frameworks-governance-and-coordination>.

## Diagrama 1

### Cuba: sistemas de planificación y finanzas del desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

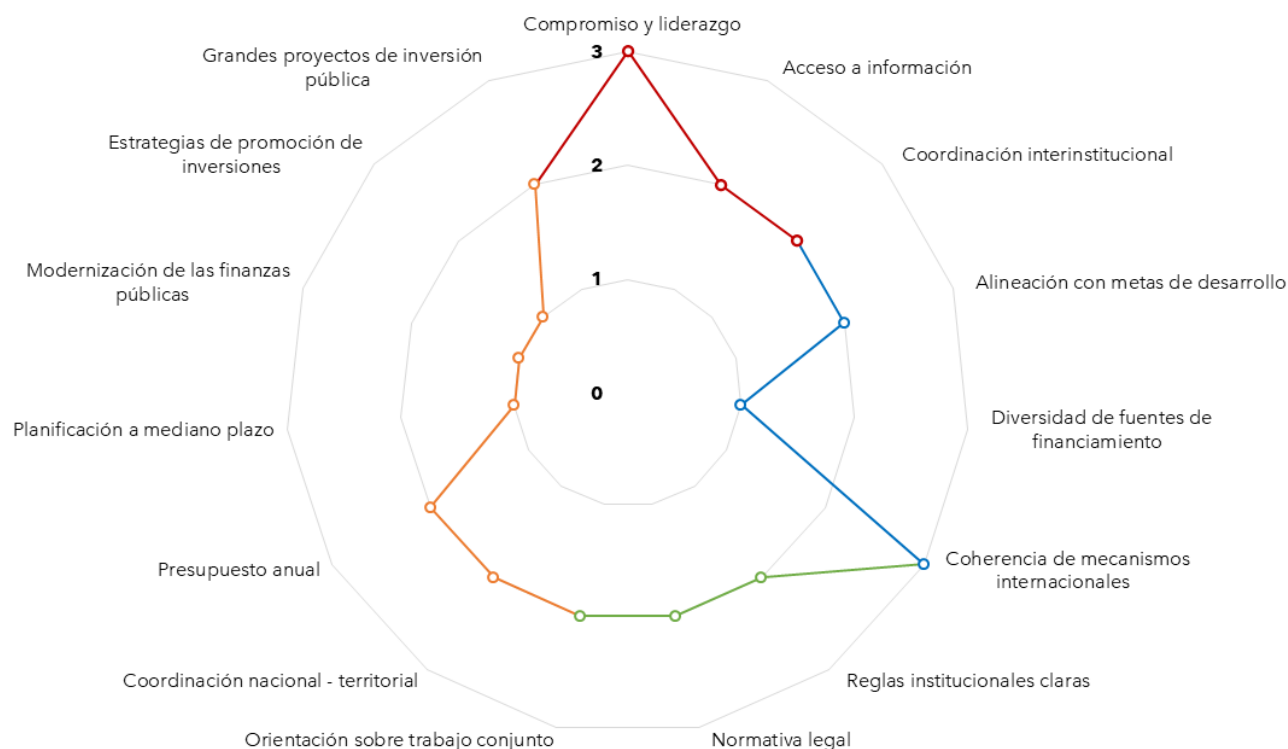
El tercer vacío está asociado con las brechas de interconexión entre los distintos componentes de los sistemas de planificación y finanzas. Las metas de largo plazo no están suficientemente interconectadas con directrices para su ejecución año a año, mientras que el plan anual y el presupuesto no son, en la práctica, la principal herramienta de asignación de recursos, sino los mecanismos de acceso a las divisas. Los planes sectoriales, por su parte, son con frecuencia resultado de esfuerzos de instituciones individuales que podrían albergar conflictos en términos de secuencia y acceso a recursos financieros.

Buscando una mayor profundidad en el diagnóstico, el equipo de la CEPAL evaluó los mecanismos de gobernanza y coordinación para el financiamiento al desarrollo existente en Cuba a partir de los 15 indicadores que se proponen en la metodología empleada. Todos los indicadores se evaluaron en un rango de 0 a 3 puntos: mientras mayor es la puntuación, mayor es el nivel en que se cumple (véase el gráfico 1).

Los indicadores de coherencia (color rojo) muestran que, aunque existe un alto compromiso y liderazgo del Gobierno hacia la implementación del PNDES (sistema de trabajo de los macroprogramas), los mecanismos de acceso a la información y de coordinación interinstitucional entre los actores implicados son insuficientes. Los indicadores de **alcance** (color azul) reflejan que, aunque existe una alta **coherencia** del PNDES con mecanismos internacionales (alineación con la Agenda 2030, jerarquización del grupo nacional para la implementación de la Agenda 2030, realización de Informes nacionales voluntarios), la diversidad de fuentes de financiamiento disponibles es escasa. Ello responde en gran medida a los efectos del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos, pero también a brechas en el diseño e implementación de políticas (véanse las *notas de política número 4: mapeo de políticas de financiamiento y núm. 7: identificación de restricciones vinculantes*).

## Gráfico 1

### Cuba: evaluación de los mecanismos de gobernanza y coordinación



Fuente: Elaboración propia.

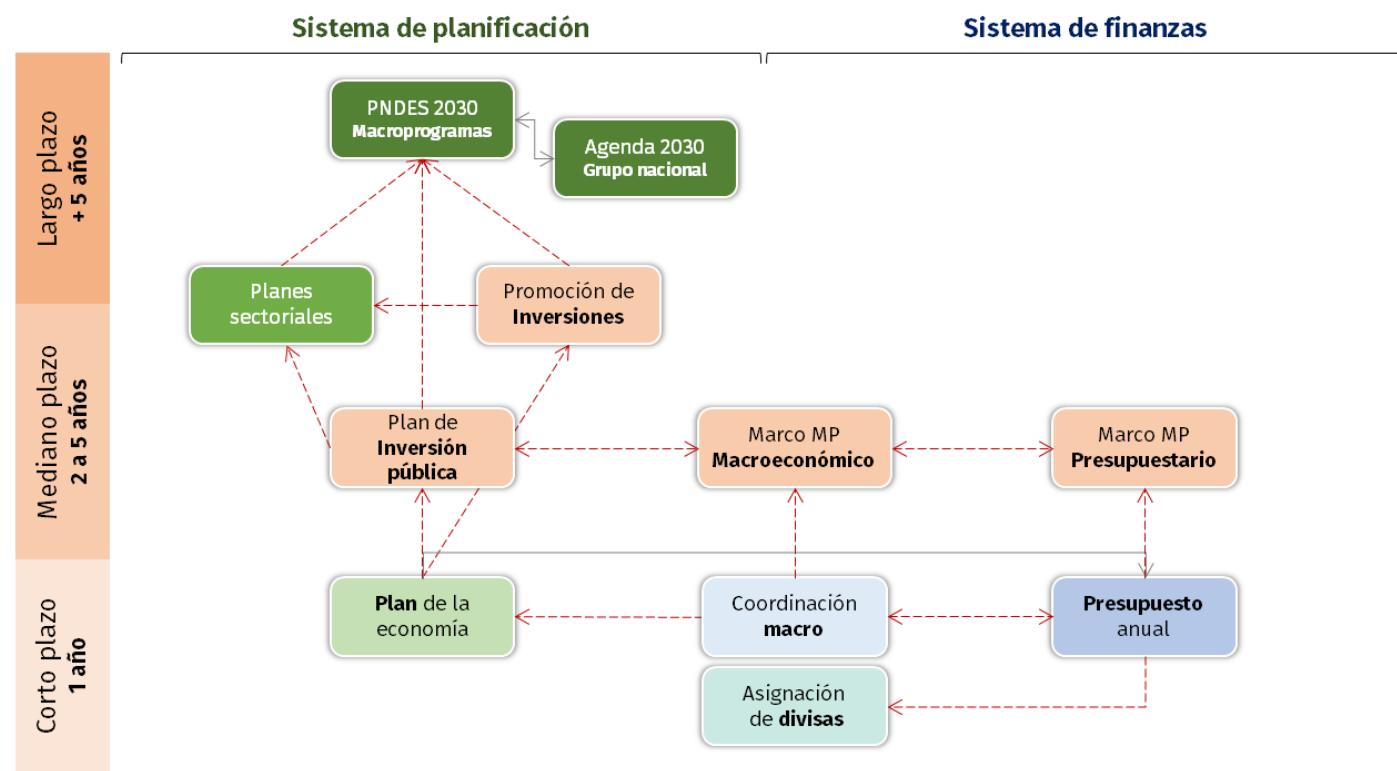
Los indicadores asociados a las **instituciones** (color verde) revelan la necesidad de profundizar en la definición de reglas institucionales claras (estándares de inversión, incentivos, sectores priorizados), evitar la superposición en las normativas asociadas a las prioridades para el financiamiento al desarrollo y promover una mayor coordinación del trabajo conjunto de los diferentes ministerios (o sus departamentos). Los indicadores de **procesos clave** (color naranja), finalmente, llaman la atención de la baja modernización de la gestión de las finanzas públicas.

A partir del diagnóstico realizado, en el informe se presentan algunas propuestas iniciales para fortalecer la **coherencia** y el **alcance** de los sistemas de planificación y finanzas para el desarrollo en Cuba. Las principales ideas se resumen en el diagrama 3, donde las casillas en naranja representan los nuevos espacios, mientras que las flechas discontinuas en rojo representan las nuevas relaciones con respecto al diagrama 2 (situación actual).

La propuesta se basa en tres elementos fundamentales. En primer lugar, se incorpora la **dimensión de mediano plazo** como “enlace” entre el corto y el largo plazo. En el sistema de Planificación este “enlace” se da a través de los planes de inversión pública (grandes proyectos de inversión) y la estrategia de promoción de inversiones (de las empresas públicas con medios propios y del sector privado). En el sistema de finanzas el “enlace” se establece a partir de la instauración de marcos presupuestales de mediano plazo. Un tercer “enlace” está relacionado con marcos macroeconómicos de mediano plazo.

## Diagrama 2

### Cuba: hacia una reconfiguración de los sistemas de planificación y finanzas



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se amplían las **intersecciones** entre ambos sistemas y sus componentes, en aras de garantizar sinergias horizontales y verticales. En el corto plazo, el Plan de la Economía debe ser el corazón de la estrategia de desarrollo. El Plan de Inversión Pública, el Marco Macroeconómico de mediano plazo y el Marco Presupuestal de mediano plazo se articulan horizontalmente entre sí y verticalmente con el Plan, la coordinación macroeconómica y el Presupuesto, respectivamente. El plan anual tributa al Plan de Inversiones y a la Estrategia de Promoción de Inversiones. Estos, a su vez, tributan a los objetivos y metas del PNDES.

Por último, se propone fortalecer tres **mecanismos específicos de gobernanza** para la consolidación de los sistemas de planificación y finanzas: i) crear un grupo interinstitucional para el diseño, la actualización y la implementación de una estrategia de financiamiento al PNDES (no pertenecería a ninguna secretaría técnica, en tanto su misión es transversal); ii) crear una estructura auxiliar de este grupo para elaborar, monitorear y evaluar el plan de inversión pública y la estrategia de promoción de inversiones, y iii) jerarquizar las funciones del Comité de Coordinación Macroeconómica para la toma de decisiones vinculantes sobre marcos macroeconómicos de mediano plazo, programas de estabilización macroeconómica y la solución de conflictos de política.

Comité Técnico CIFFRA  
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)