

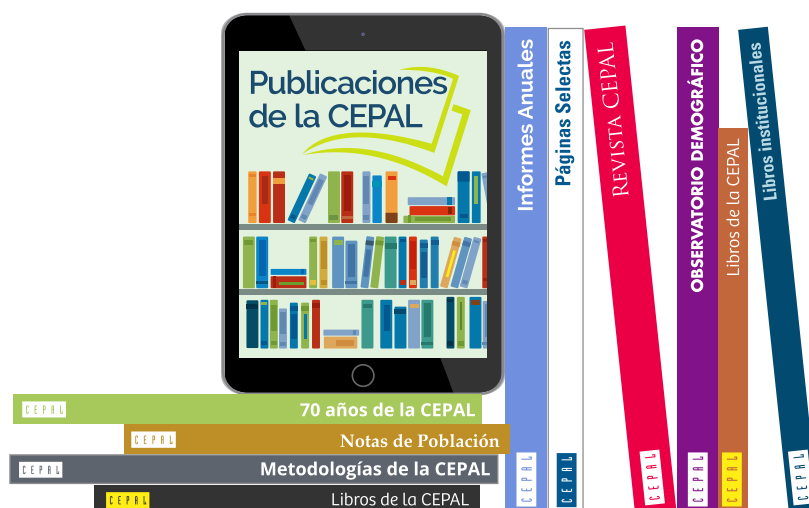
Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)

CIFFRA: síntesis metodológica

Ramón Padilla
Carlos Lage



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)

CIFFRA: síntesis metodológica

Ramón Padilla
Carlos Lage



Este documento fue preparado por Ramón Padilla, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y por Carlos Lage, Consultor.

Se agradece el liderazgo y la coordinación del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) de Cuba en la implementación del CIFFRA. Asimismo, se agradece la colaboración del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central de Cuba, la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) y el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINCEX) en cada etapa del CIFFRA. Asimismo, se agradece la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina del Coordinador Residente en Cuba en el diseño y la implementación del CIFFRA.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

La fecha de cierre del material estadístico del presente documento es el 28 de febrero de 2023.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2023/23

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: R. Padilla y C. Lage, *CIFFRA: síntesis metodológica* (LC/MEX/TS.2023/23), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción.....	7
I. Fase inicial: planeación y jerarquización.....	11
A. Planeación	11
B. Primeros productos.....	13
II. Fase de evaluación y diagnóstico: retos, oportunidades y mejores prácticas.....	17
A. Planeación	17
B. Ejercicios de análisis cuantitativo	19
C. Ejercicios de análisis institucional de políticas.....	21
D. Ejercicios de identificación de mejores prácticas internacionales.....	26
E. Ejercicios de cierre de la etapa.....	27
III. Fase final: documentar oportunidades, desafíos y recomendaciones de política.....	29
A. Planeación	29
B. Informes de recomendaciones de política	32
C. Ejercicios para la modernización de las finanzas públicas.....	33
D. Formación de capacidades	33
IV. Otras dimensiones de CIIFFRA: soporte y comunicación.....	35
V. Reflexiones finales: el CIIFFRA como punto de partida.....	37
Bibliografía	41

Cuadro

Cuadro 1	Cuba: estimación preliminar de las brechas financieras para financiar el cumplimiento de los objetivos del PNDES 2030, por eje estratégico.....	20
----------	---	----

Gráficos

Gráfico 1	Evaluación de riesgos por expertos.....	25
Gráfico 2	Cuba: evaluación de los mecanismos de gobernanza y coordinación para el financiamiento al desarrollo.....	28

Recuadros

Recuadro 1	IED: principales lecciones de política	27
Recuadro 2	Cinco hallazgos fundamentales del análisis de la Agenda Innovadora de Financiamiento	28
Recuadro 3a	Cuba: resultados de la entrevista a participantes de CIFFRA	38
Recuadro 3b	Resultados de la entrevista a participantes de CIFFRA	39

Diagramas

Diagrama 1	CIFFRA: el proceso	9
Diagrama 2	CIFFRA: etapa inicial (inception phase) - el proceso.....	12
Diagrama 3	Flujos cubiertos por el enfoque DFA.....	14
Diagrama 4	Representación de circuitos identificados en la red integrada de objetivos específicos centrales (nodos críticos) y sus vínculos clave (eslabones críticos).....	16
Diagrama 5	CIFFRA: etapa de evaluación y diagnóstico – el proceso	19
Diagrama 6	Cuba: diagrama del proceso de gestión seguido por los consultores nacionales para definir indicadores y estimar las brechas operativas operativas del PNDES 2030.....	20
Diagrama 7	Cuba: esquema de relaciones entre sectores institucionales a partir de la MCM.....	21
Diagrama 8	Restricciones vinculantes: acceso reducido a la financiación externa	24
Diagrama 9	Flor de restricciones vinculantes.....	25
Diagrama 10	Menú de mecanismos innovadores de financiamiento estudiados	26
Diagrama 11	Etapa final del CIFFRA: el proceso	29
Diagrama 12	Cuba: doce áreas clave para el financiamiento al desarrollo.....	30
Diagrama 13	Cuba: elementos clave para la integración de un Marco integrado de financiamiento al desarrollo.....	34

Imágenes

Imagen 1	Cuba: taller de presentación de resultados del CIFFRA, septiembre de 2022.....	31
Imagen 2	El CIFFRA en números.....	37

Resumen

El Programa Conjunto “Apoyo al desarrollo de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS en Cuba” (CIFFRA) forma parte de las más de 70 experiencias internacionales que se impulsan para financiar la Agenda 2030 bajo el marco global acordado por líderes mundiales en Addis Abeba en 2015. La implementación de CIFFRA entre 2020 y 2023 (33 meses) planteó importantes desafíos, dadas las peculiaridades de la economía cubana (más de seis décadas de bloqueo económico, acceso muy limitado a los mercados internacionales de capital y un modelo económico centralmente planificado) y la realización del proyecto en medio de la crisis provocada por el COVID-19 e importantes reformas económicas en el país.

Impulsar CIFFRA en este contexto requirió un proceso de aprendizaje, asimilación e innovación. El objetivo de este informe es documentar la metodología diseñada para la implementación del Programa Conjunto. En el documento se describe en detalle el proceso seguido para llevar a cabo las actividades y lograr los objetivos establecidos en las tres etapas del proyecto, al tiempo que se resumen los principales hitos, lecciones, desafíos y contribuciones. Esta síntesis metodológica sistematiza la experiencia de CIFFRA con miras a orientar procesos similares en otros países, pero también busca servir de guía al gobierno cubano para replicar ejercicios similares en el futuro.

Introducción

El 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) (Naciones Unidas, 2020a) es parte de las más de 70 experiencias que, a nivel internacional, se impulsan para financiar la Agenda 2030 bajo el marco global acordado por los líderes mundiales en Addis Abeba en 2015.

El CIFFRA es una iniciativa financiada por el Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del sistema de las Naciones Unidas (Joint SDG Fund), que tuvo 33 meses de duración, de julio de 2020 a marzo de 2023. Su gobernanza se gestionó a través de un Comité Directivo y un Comité Técnico, que fueron liderados, desde las Naciones Unidas, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de las Naciones Unidas en Cuba.

Por parte del Gobierno de Cuba, dichos comités estuvieron liderados por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), con la participación del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central de Cuba (BCC), el Ministerio de Comercio Exterior y para la Inversión Extranjera (MINCEX) y la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). El Programa Conjunto se propuso como objetivos principales: i) evaluar la arquitectura financiera para el cumplimiento de los ODS en Cuba; ii) diseñar un marco de políticas de financiación de la agenda de desarrollo nacional; iii) fortalecer los mecanismos de monitoreo y supervisión, y iv) perfeccionar los esquemas de gobernanza y coordinación de políticas.

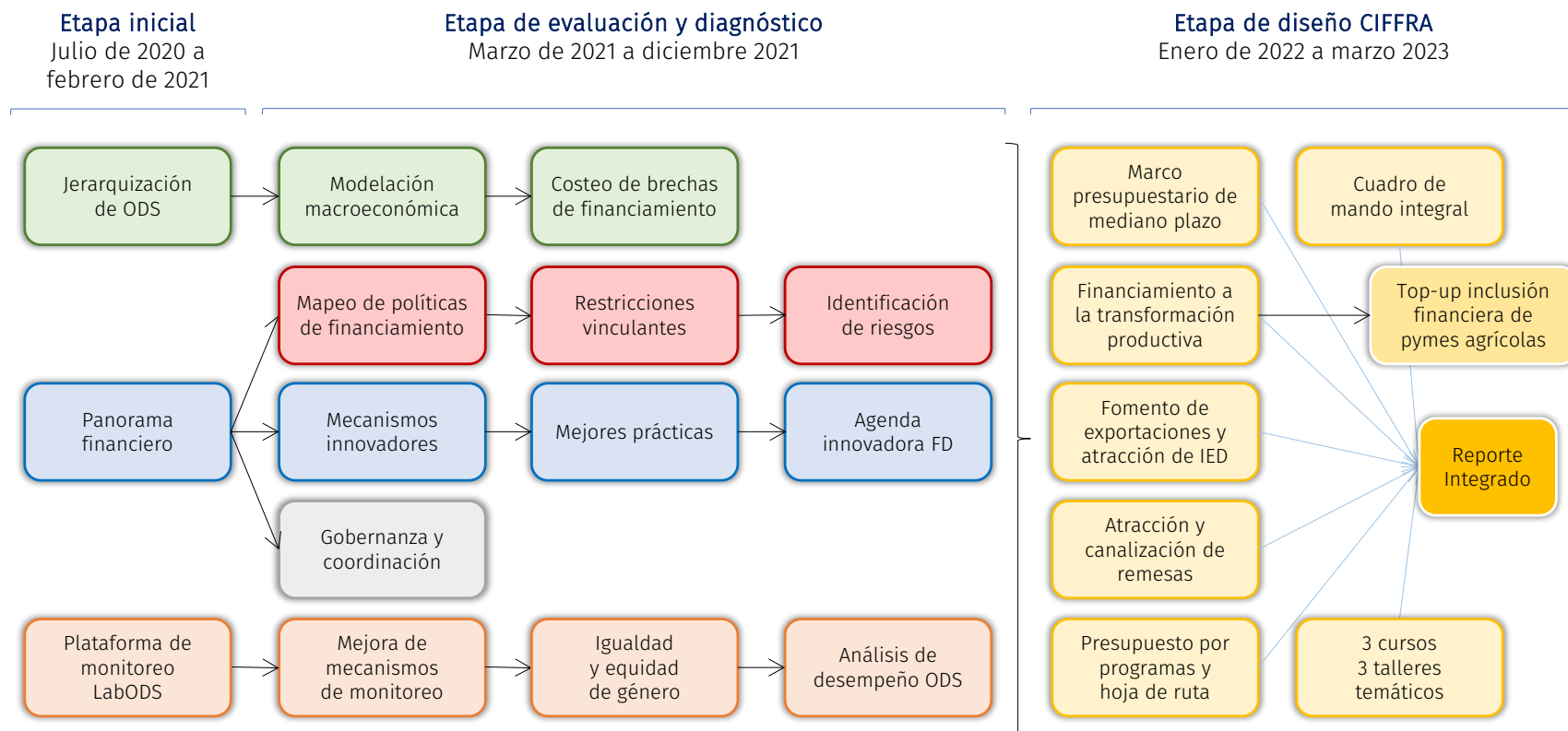
La implementación de CIFFRA planteaba importantes desafíos. En primer lugar, se trataba de aplicar una metodología internacional a un país con características muy particulares: más de seis décadas de bloqueo económico, muy reducido acceso a mercados internacionales de capitales y modelo de economía centralmente planificada. En segundo lugar, el Programa Conjunto se llevó a cabo en medio de la crisis provocada por el COVID-19, el endurecimiento de las sanciones de los Estados Unidos durante el gobierno del Presidente Trump, y la implementación de importantes reformas económicas en el país.

(como el ordenamiento monetario). En tercer lugar, se proponía metas ambiciosas¹ en un entorno de insuficiente información pública.

Impulsar el CIFFRA en este contexto requirió de un proceso de aprendizaje, asimilación e innovación. El presente reporte tiene como objetivo documentar la metodología construida para la ejecución del Programa Conjunto. Para ello, se describe a detalle el proceso seguido para llevar a cabo las actividades y alcanzar los objetivos planteados en las tres etapas del proyecto (véase el diagrama 1), a la vez que se resumen hitos, lecciones, desafíos y aportes clave. Esta síntesis metodológica sistematiza la experiencia del CIFFRA con miras a orientar procesos similares en otros países, pero también busca servir de guía al Gobierno de Cuba para replicar en el futuro ejercicios de la misma naturaleza.

¹ A diferencia de otros países, lejos de abordar un segmento u ODS específico, el proyecto se propuso integrar la estrategia de financiamiento de todo el programa nacional de desarrollo.

Diagrama 1
CIFFRA: el proceso



I. Fase inicial: planeación y jerarquización

En la fase inicial del Programa Conjunto se enfrentaron retos significativos, debido al carácter novedoso y complejo de los marcos integrados de financiamiento y al momento de su implementación (cierres de fronteras y limitaciones de movimiento asociadas a las medidas para contener la propagación del COVID-19). Ello obligó a dedicar importantes esfuerzos a la planeación de la hoja de ruta, la creación de los mecanismos de gobernanza y el desarrollo de los primeros ejercicios de diagnóstico.

A. Planeación

Los primeros tres meses fueron centrales para identificar prioridades y actores clave, y elaborar las hojas de ruta, así como impulsar el compromiso de todas las contrapartes. Cuatro hitos marcaron el proceso de planeación de esta primera etapa (véase el diagrama 2):

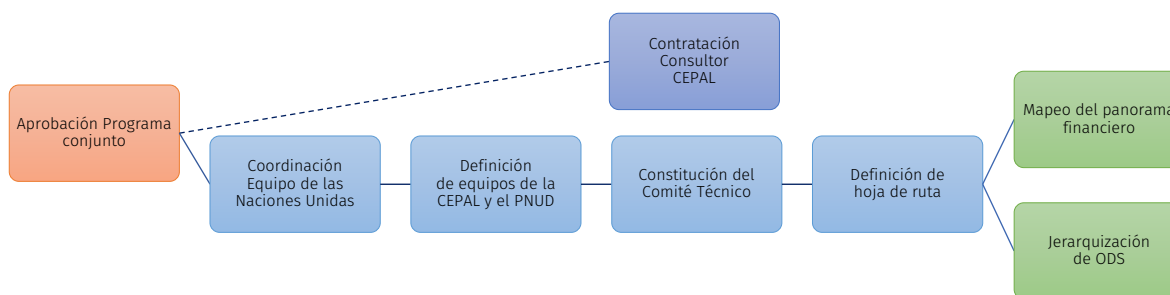
- i) Coordinación del equipo de las Naciones Unidas. Una vez aprobado el proyecto por el Joint SDG Fund se llevó a cabo un importante grupo de encuentros, coordinados por la OCR, para la definición de responsabilidades dentro del equipo de Naciones Unidas (incluyendo el liderazgo de CEPAL) y la generación de consensos alrededor del alcance y las expectativas del Programa Conjunto. Yaima Doimeadios fungió como punto focal de la OCR.
- ii) Definición de los equipos de trabajo de la CEPAL y el PNUD. Dentro de la CEPAL (agencia líder) fueron definidas las responsabilidades, mediante la designación de Ramón Padilla, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional en México, al frente del proyecto. A su vez, se creó un equipo de trabajo compuesto por funcionarios de la CEPAL México y la CEPAL Chile, especialistas en los distintos temas que se abordarían en CIIFFRA, y el consultor cubano contratado para el apoyo y seguimiento al proyecto en el terreno, Carlos Lage. El PNUD conformó un equipo liderado por el oficial de programas Ricardo Núñez.

- iii) Creación de los mecanismos de gobernanza del proyecto. Un elemento decisivo fue la creación de los mecanismos de gobernanza del proyecto: i) el equipo de contrapartes nacionales, liderado por Susset Rosales y Adriana Acosta, Directora y Subdirectora de Planificación Estratégica y Desarrollo del Ministerio de Economía y Planificación, respectivamente, ii) el Comité Técnico, como estructura de coordinación y monitoreo de la implementación del proyecto, y iii) el Comité Directivo, como espacio de coordinación y conciliación estratégica para la implementación del proyecto y la validación de sus resultados. La actividad del Comité Técnico, la coordinación entre agencias de las Naciones Unidas y el compromiso de las contrapartes nacionales, especialmente bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Planificación, resultaron clave para el impulso de las primeras actividades en los siguientes meses.
- iv) Definición de una hoja de ruta. El primer trabajo del Comité Técnico consistió en elaborar una hoja de ruta del proyecto y de la etapa inicial (*inception phase*), a partir de un arduo proceso de revisión de literatura y mejores prácticas. Especialmente útiles resultaron las guías y webinarios organizados por el Joint SDG Fund (Naciones Unidas, 2020b).

Sobre la base de la experiencia en la implementación de marcos integrados en otros países y las características de Cuba se decidió desarrollar una etapa inicial amplia (cuatro meses) que profundizara en el diagnóstico del panorama de financiamiento al desarrollo. El Comité Técnico decidió que el punto de partida debían ser dos reportes de evaluación y diagnóstico que, en conjunto, aportarían la información inicial requerida: el Mapeo del Panorama Financiero y la Jerarquización de los ODS.

Con la información recopilada y una vez presentados los dos primeros ejercicios, se elaboró y aprobó la hoja de ruta del CIFFRA. No obstante, debido a algunos vacíos de información y la novedad en la implementación de este tipo de programas, el Comité Técnico advirtió desde entonces que se trataría de una hoja de ruta flexible, cuyos productos y calendario se irían adecuando a partir de los propios resultados del proyecto.

Diagrama 2
CIFFRA: etapa inicial (*inception phase*) el proceso



Fuente: Elaboración propia.

B. Primeros productos

En las primeras discusiones del Comité Técnico se advirtieron tres grandes desafíos para el diseño de la hoja de ruta del CIFFRA. En primer lugar, la información y los análisis precedentes sobre las fuentes y los usos de financiamiento al desarrollo eran escasos. En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030 (PNDES) tenía un número muy elevado de objetivos que no permitía focalizar las prioridades de financiamiento. En tercer lugar, no existía evidencia sobre la alineación entre el PNDES y la Agenda 2030 de los ODS. Los primeros productos de CIFFRA se enfocaron en generar información sobre estas cuestiones.

- i) Mapeo del panorama financiero. El Mapeo del panorama financiero es el primer abordaje del proyecto a las problemáticas del financiamiento al desarrollo en el país. Su objetivo fue analizar críticamente el panorama general de las fuentes de financiamiento disponibles en Cuba, para lo cual se utilizó el enfoque metodológico del *Development Finance Assessment (DFA) Guidebook* (PNUD, 2019). Como se muestra en el diagrama 3, el DFA cubre cuatro áreas principales de financiamiento para el desarrollo:
 - Las finanzas públicas nacionales, que incluyen los recursos gubernamentales y las empresas públicas.
 - Las finanzas públicas internacionales, que abarcan la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la cooperación sur-sur y otros flujos financieros oficiales.
 - Las finanzas privadas nacionales, entre las que están la inversión interna, el crédito interno y los recursos de organizaciones no gubernamentales (ONG) y filantrópicos.
 - Las finanzas privadas internacionales, que incluyen la inversión extranjera directa (IED), la inversión en cartera, las remesas familiares, los préstamos internacionales y recursos de ONG y filantrópicos.

El informe fue elaborado por el equipo de la CEPAL y luego revisado y conciliado con las autoridades a través del intercambio de varios borradores. La versión final se enriqueció con el debate del Mapeo en un taller con expertos del gobierno y la academia. En septiembre de 2021 (nueve meses después) el equipo de la CEPAL actualizó las estadísticas utilizadas para el ejercicio², aunque no hubo cambios significativos en sus conclusiones.

Este primer producto confirmó que Cuba enfrenta un panorama financiero marcado por un acceso inestable, no diversificado y poco sostenible a fuentes para financiar el desarrollo. Dos fuentes, las remesas familiares y el financiamiento público, concentran más del 60% de los recursos usados para financiar la estrategia de desarrollo. Sin embargo, ya sea por su alcance o la sostenibilidad de su empleo, ninguna representa una alternativa suficiente desde una visión de largo plazo.

² En enero de 2021 el Gobierno cubano inició el proceso de ordenamiento monetario, que supuso una devaluación del tipo de cambio oficial en 2.300% y otras medidas de política macroeconómica. El ordenamiento monetario consistió en un conjunto de medidas cuyo objetivo era establecer una coherencia en el sistema de precios, desarrollar mercados que transmitan señales e incentivos positivos, contar con variables económicas con fundamento real, dar validez a la tasa de interés como costo del dinero en la economía, promover el uso efectivo de instrumentos indirectos de política, garantizar la convertibilidad de la moneda y colocarla, a través del restablecimiento de sus funciones, como centro de gravedad del sistema monetario cubano. El ordenamiento produjo un impacto notable sobre las cuentas nacionales, que se tomó en cuenta para el ajuste del Panorama Financiero.

- ii) Jerarquización de ODS. La realización de ejercicios cuantitativos de CIFFRA requería priorizar objetivos del PNDES y evaluar los niveles de alineación con los ODS de la Agenda 2030. Para ello se utilizó una metodología desarrollada por la CEPAL, validada anteriormente en otros países de la región, la metodología de identificación de nodos y eslabones críticos (CEPAL, 2018). El ejercicio requirió cuatro meses de arduo trabajo de coordinación y análisis.

Con la participación de más de 70 expertos cubanos, se realizaron cuatro talleres que permitieron verificar: i) la alta articulación de la Agenda 2030 con el PNDES; ii) los objetivos clave del PNDES (nodos); iii) los vínculos de mayor relevancia entre objetivos (eslabones), y iv) una red integrada nodos y eslabones críticos. Esta red integrada permitió identificar 45 objetivos prioritarios del PNDES, integrados en ocho circuitos estratégicos para el desarrollo en Cuba, articulados entre sí.

Dichos circuitos incluyen la potenciación de las capacidades institucionales para establecer, por un lado, el escenario propicio para generar los recursos financieros necesarios para detonar procesos de inversión en sectores clave de la economía cubana (agroalimentario, turismo, manufactura) mediante la modernización tecnológica de la infraestructura energética, de telecomunicaciones y de logística. Por otro lado, establecen un contexto de garantía de derechos de la población, particularmente de la más vulnerable y teniendo presente el enfoque de género, que promueva su participación en el proceso de desarrollo a través del fomento a la formación de capacidades en ciencia y tecnología para el manejo y desarrollo de la infraestructura antes señalada.

Diagrama 3
Flujos cubiertos por el enfoque DFA



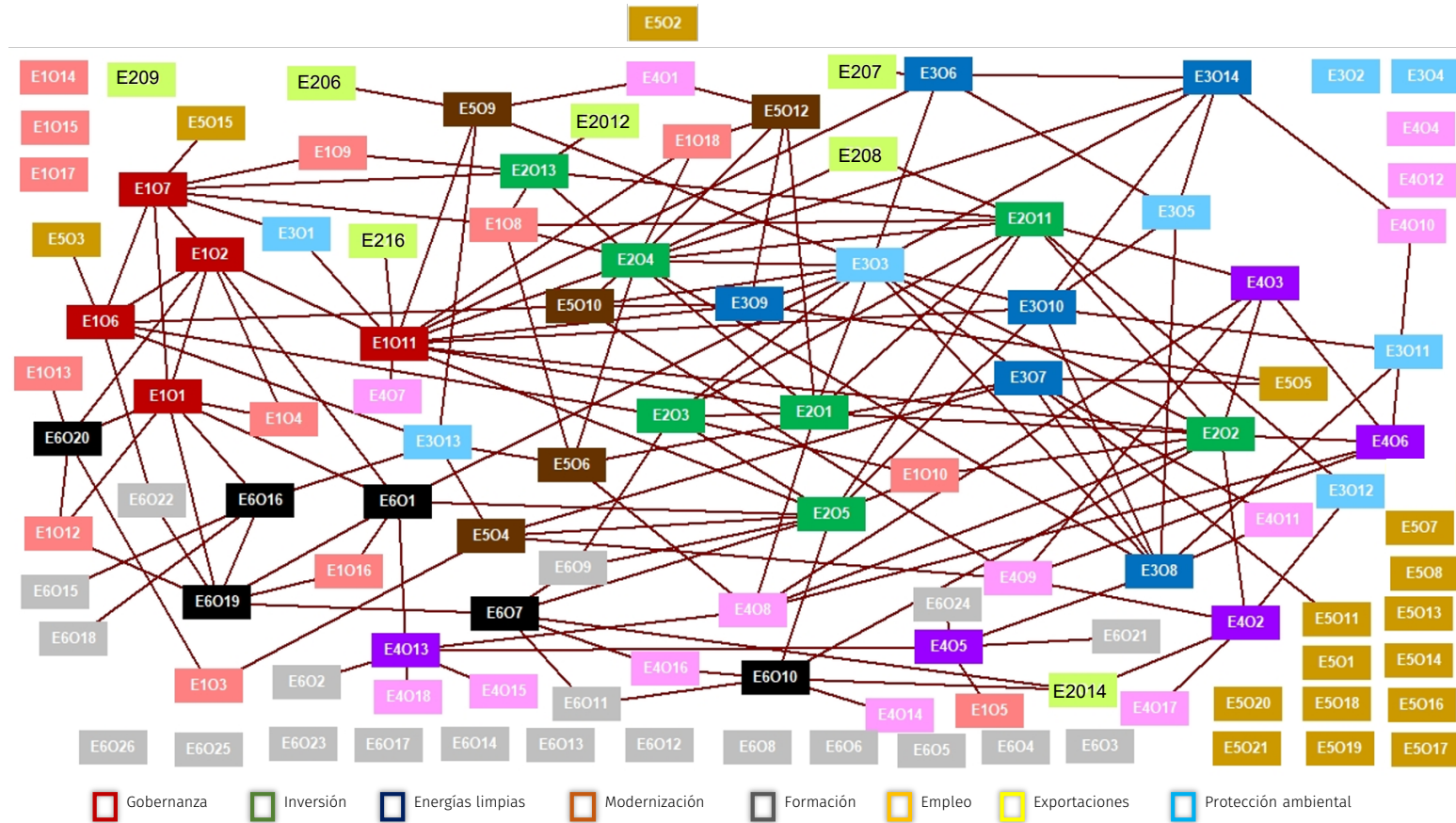
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Development Finance Assessment Guidebook*, 2019 [en línea] <https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/sustainable-development/development-finance-assessment-guidebook.html>.

La combinación de recursos materiales y el potencial humano podrá potenciar la productividad, detonando la generación de mejores empleos y propiciando un incremento de exportaciones en los sectores clave, siempre considerando la sostenibilidad ambiental, teniendo como horizonte final el alcance efectivo de las metas clave de desarrollo sostenible en el país (véase el diagrama 4).

Este producto arrojó información de gran importancia para la conformación de la hoja de ruta del proyecto. El informe final fue discutido y validado con las autoridades a partir de la revisión de varios borradores. Los resultados de este ejercicio colaborativo de priorización, que resultó de la comprometida participación de representantes del Gobierno y la academia de Cuba, fueron un insumo central para las siguientes actividades del Programa Conjunto, en particular para el análisis de costos y brechas de financiamiento, así como para la formulación de políticas innovadoras.

Diagrama 4

Representación de circuitos identificados en la red integrada de objetivos específicos centrales (nodos críticos) y sus vínculos clave (eslabones críticos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los resultados del taller.

II. Fase de evaluación y diagnóstico: retos, oportunidades y mejores prácticas

En febrero de 2021 comenzó la etapa de evaluación y diagnóstico, con el objetivo de profundizar el análisis sobre los retos y oportunidades del financiamiento al desarrollo en Cuba para aportar insumos para la fase final de recomendaciones de política. Tres desafíos se planteaban en este contexto. En primer lugar, a diferencia de experiencias del INFF (Marco Nacional Integrado de Financiamiento, por sus siglas en inglés) en otros países, el CIFFRA no focalizó su implementación en un ODS específico, sino en toda la estrategia de financiamiento al desarrollo. Ello supuso un enorme esfuerzo de búsqueda de información sobre temas diversos y políticas transversales.

En segundo lugar, las particularidades del modelo cubano y sus dificultades de inserción internacional (especialmente producto del bloqueo de los Estados Unidos) suponían la necesidad de adaptar las recomendaciones internacionales en materia de un marco integrado de financiamiento al desarrollo a las muy específicas condiciones del país. En tercer lugar, a las dificultades del país en la generación de estadísticas se sumaba la implementación del proceso de ordenamiento monetario (véase nota al pie de página número 5), con impactos relevantes sobre las cuentas nacionales.

A. Planeación

La planeación y coordinación resultó nuevamente esencial para implementar la hoja de ruta, dada la magnitud de los desafíos enfrentados, lo que requirió dos meses adicionales. Cuatro hitos marcaron el proceso durante esta etapa (véase el diagrama 5).

- i) Comité Directivo. En febrero de 2021 se celebró el primer Comité Directivo, en el que se aprobaron los resultados de los dos ejercicios iniciales y la hoja de ruta. El espacio sirvió, además, para afianzar el compromiso de las autoridades con el

proyecto. La experiencia de realizar el Comité Directivo a siete meses de iniciado el proyecto resultó positiva, en tanto ya existían insumos relevantes para demostrar su relevancia estratégica para el país.

- ii) Estudio de metodologías y productos. Un paso crítico en la planeación consistió en estudiar estrategias alternativas de análisis y bibliografía especializada, con el objetivo de identificar las metodologías y los productos que permitirían contar con un diagnóstico exhaustivo de los problemas para el financiamiento al desarrollo en Cuba.
- iii) Conciliación de productos. A partir de la investigación realizada, los puntos focales de las Naciones Unidas realizaron varias sesiones de trabajo para elaborar una propuesta de productos y metodologías, y los posibles expertos a convocar. Finalmente, se acordó con las autoridades nacionales enfocar los esfuerzos en tres áreas principales: i) el análisis institucional (identificar brechas en el diseño de las políticas públicas para el financiamiento al desarrollo); ii) el análisis cuantitativo, especialmente para el financiamiento de las metas del PNDES, y iii) un inventario de buenas prácticas internacionales.

En función de la flexibilidad de la hoja de ruta, dos ejercicios no acordados inicialmente se adicionaron en los últimos meses de esta etapa: i) un diagnóstico sobre los mecanismos de gobernanza para el financiamiento al desarrollo, y ii) un análisis, a la luz de los desafíos de Cuba, de un documento de la CEPAL publicado en diciembre de 2021 con propuestas para una agenda innovadora de financiamiento al desarrollo en la región.

- iv) Conformación de equipos de trabajo. La complejidad y diversidad de los temas priorizados exigió conformar equipos de trabajo, siempre liderados por la CEPAL, e integrados tanto por funcionarios expertos de la CEPAL, como por consultores externos (cubanos y de otras nacionalidades) con profundo conocimiento en cada una de las problemáticas. El equipo de la CEPAL estuvo siempre involucrado en la asesoría de los trabajos, la elaboración de metodologías, la redacción de reportes y la revisión de documentos, tomando en cuenta la gran experiencia de su equipo en estos temas.

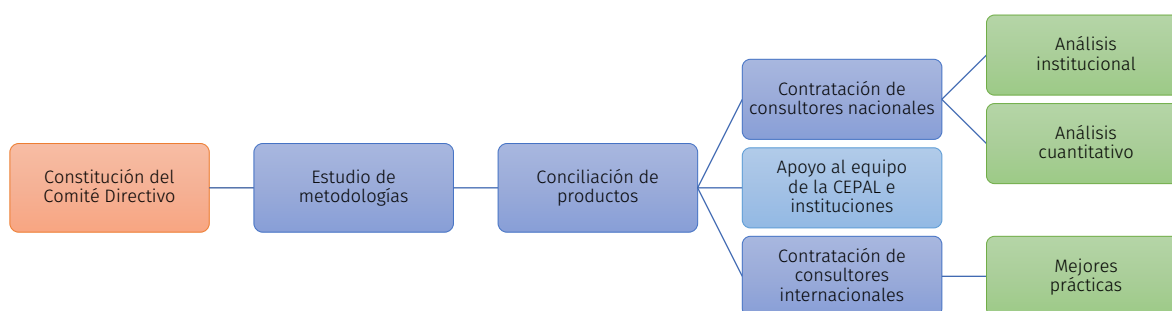
El ejercicio se vio enriquecido también por la participación activa de las contrapartes cubanas. En primer lugar, se crearon grupos de trabajo de expertos nacionales (del gobierno y la academia) para contribuir directamente en la elaboración de varios productos de CIFFRA. Algunos de estos ejercicios, como el mapeo de políticas de financiamiento, involucraron a decenas de expertos por varios meses de trabajo.

En segundo lugar, se contrató a la Fundación Universitaria de Innovación y desarrollo de la Universidad de La Habana como institución gestora de la contratación de consultores nacionales, específicamente para el ejercicio de costeo de brechas de financiamiento (demandante de tiempo de trabajo y conocimientos específicos). A estos recursos se sumó la contratación de consultores internacionales, especialmente para identificar mejores prácticas internacionales y ayudar a asimilar metodologías internacionales.

La conformación de estos equipos de trabajo resultó muy provechosa para el CIFFRA. En primer lugar, permitió una mayor apropiación por las autoridades cubanas de los resultados del proyecto. La participación de un elevado número de funcionarios ayudó a que las instituciones asumieran los resultados del CIFFRA como propios, a la vez que sirvió como mecanismo informal para dar a conocer el proyecto al interior

de las estructuras de gobierno. En segundo lugar, la activa participación de la CEPAL permitió garantizar la calidad técnica de los ejercicios, incrementar la motivación de su equipo por el proyecto, profundizar su conocimiento de la realidad cubana, y fortalecer los canales de comunicación y trabajo con las autoridades cubanas.

Diagrama 5
CIFFRA: etapa de evaluación y diagnóstico – el proceso



Fuente: Elaboración propia.

B. Ejercicios de análisis cuantitativo

Una aproximación a los desafíos del financiamiento al desarrollo en Cuba requería la cuantificación de las brechas financieras para alcanzar las metas del PNDES. Con ese objetivo, se llevaron a cabo dos ejercicios cuantitativos:

- i) Costeo de brechas de financiamiento. Un equipo conformado por seis expertos nacionales especializados en cada uno de los ejes del PNDES y bajo el liderazgo de un consultor internacional estimó las brechas de financiamiento para alcanzar la estrategia nacional de desarrollo³, es decir, estimó el monto de recursos que son indispensables para obtener los resultados planificados. El ejercicio arrojó importantes insumos para análisis posteriores y mostró la enorme brecha existente entre las prioridades del PNDES y los recursos disponibles o potenciales en el contexto cubano.

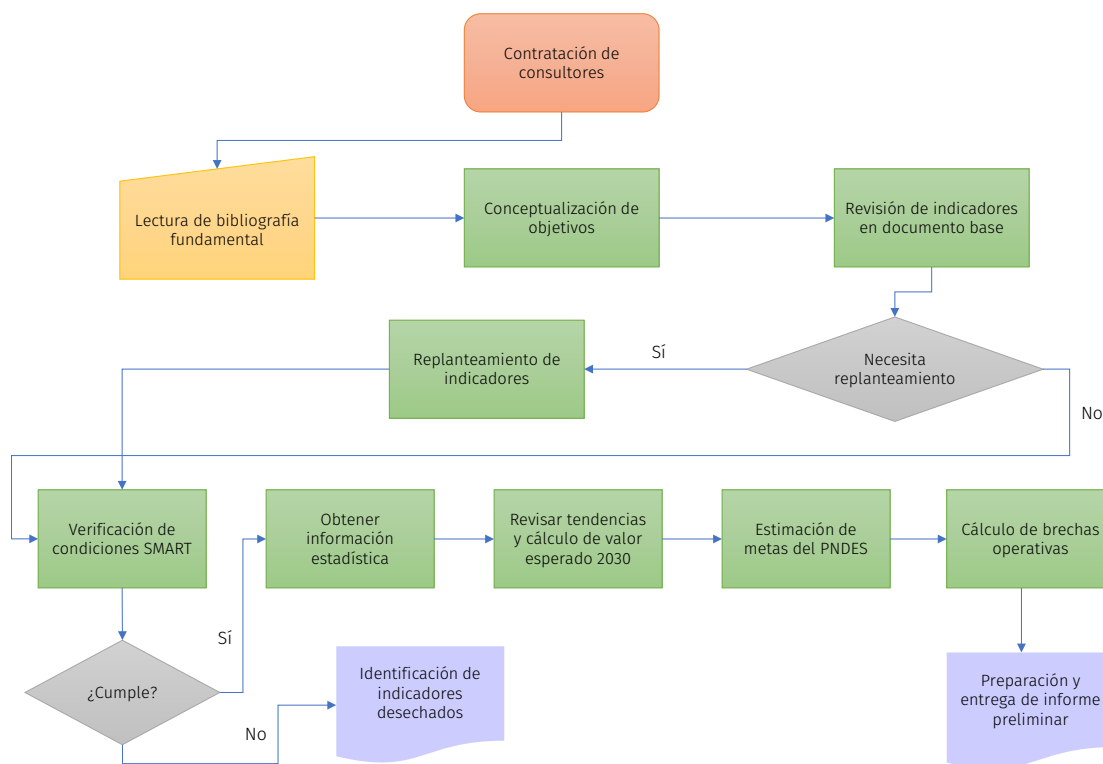
Para estimar las brechas fue necesario seleccionar un conjunto de indicadores que permitieran darle seguimiento de mejor forma al PNDES y a su relación con la Agenda 2030, así como definir las metas hacia 2030. El ejercicio fue validado a través de reuniones de los expertos con las secretarías técnicas de los macroprogramas⁴, que sirvieron también para repensar las metas y objetivos del PNDES. Aunque utilizada bajo determinados supuestos (asociados a las limitaciones estadísticas y de herramientas de análisis) la metodología queda a disposición de las autoridades, quienes pueden replicar el ejercicio a partir de información ajustada y actualizada (véase el diagrama 6).

³ Con el ejercicio se estimaron las brechas de financiamiento para alcanzar los 45 objetivos prioritarios del PNDES. Estos objetivos habían sido identificados en el ejercicio de jerarquización de ODS.

⁴ Esquema institucional del gobierno cubano para el diseño, implementación y monitoreo del PNDES.

Diagrama 6

Cuba: diagrama del proceso de gestión seguido por los consultores nacionales para definir indicadores y estimar las brechas operativas del PNDES 2030



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de los ejercicios de estimación de las brechas financieras, a partir de la metodología sugerida y con base en la experiencia y el conocimiento de los consultores nacionales contratados, se logró establecer que el monto preliminar de recursos necesarios para cubrir las metas del PNDES hasta 2030 alcanza los 1.323.041,0 millones de pesos cubanos (CUP), equivalentes a 55.126,7 millones de dólares, asumiendo un tipo de cambio constante de CUP24 por dólar durante el período. La estimación preliminar de las brechas financieras se muestra de forma condensada en el cuadro 1.

Cuadro 1

Cuba: estimación preliminar de las brechas financieras para financiar el cumplimiento de los objetivos del PNDES 2030, por eje estratégico

Eje	Brecha financiera (En millones de CUP)	Brecha financiera (En millones de dólares)
1	2 740,0	114,2
2	442 431,3	18 434,6
3	390 639,3	16 276,6
4	166 641,2	6 943,4
5	281 700,7	11 737,5
6	38 888,5	1 620,4
Total	1 323 041,0	55 126,7

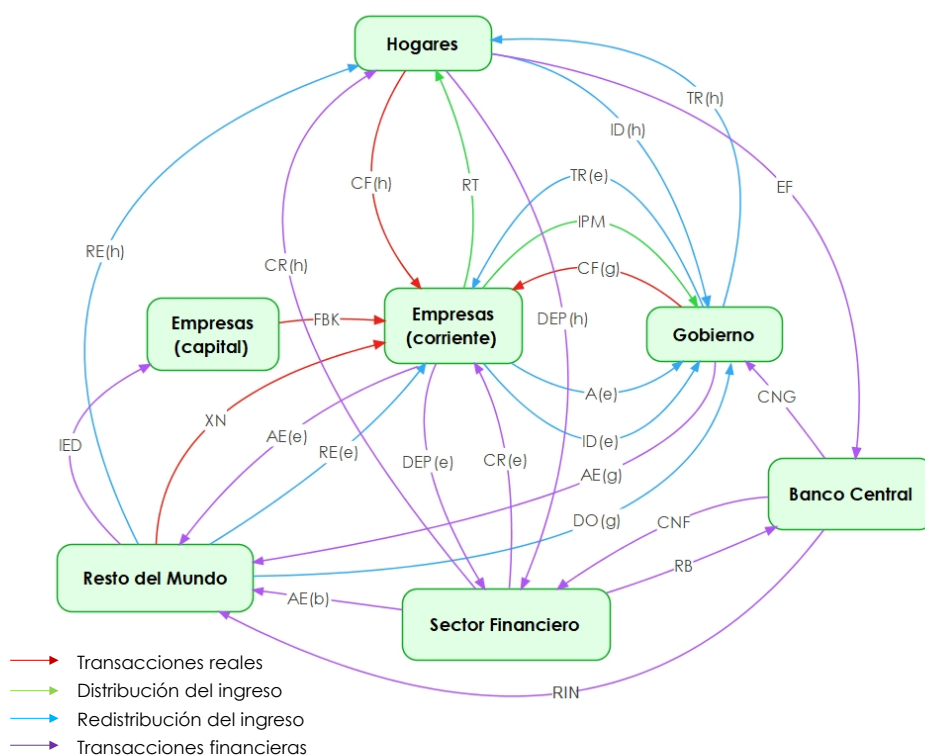
Fuente: Elaboración propia.

- ii) Modelación macroeconómica. Como complemento del costeo de brechas de financiamiento, el equipo de la CEPAL desarrolló un modelo macroeconómico de acervos y flujos a partir de dos bloques: i) una matriz de consistencia macroeconómica, y ii) un modelo de consistencia entre acervos y flujos que captura los principales rasgos de la economía cubana. Esta herramienta es de gran utilidad para evaluar el impacto de la política macroeconómica en la actividad económica (véase el diagrama 7).

La elaboración del modelo supuso un amplio proceso de consultas con académicos y funcionarios del gobierno, así como dos cursos de capacitación. En este proceso participó activamente un estudiante de la Facultad de Economía que realizó su tesis de grado sobre el tema y que posteriormente fue contratado por el MEP como funcionario. El modelo es una herramienta que queda a disposición de las autoridades, para el que se han creado capacidades, y cuya utilidad (planificación y programación financiera) sobrepasa el objetivo específico del proyecto.

Diagrama 7

Cuba: esquema de relaciones entre sectores institucionales a partir de la MCM



Fuente: Elaboración propia.

C. Ejercicios de análisis institucional de políticas

En un país que persigue actualizar su modelo económico, el análisis institucional resulta primordial para identificar brechas y oportunidades para el financiamiento al desarrollo. El Comité Técnico propuso tres ejercicios para ello:

- i) Mapeo de políticas de financiamiento. A lo largo de cinco meses y con el concurso de más de 70 expertos del gobierno, la academia, la CEPAL y otras agencias de las Naciones Unidas, se elaboraron 23 fichas de políticas públicas que impactan directa o indirectamente sobre las capacidades del país para financiar el desarrollo. El reporte para el compendio de las fichas incluyó un resumen de las brechas más reiteradas, las implicaciones de política, así como una matriz de sinergias y conflictos.

El mapeo de políticas resultó ser el ejercicio de mayor convocatoria, implicación de las autoridades del gobierno y duración de todos los llevados a cabo en el marco de CIFFRA. Se llevaron a cabo cuatro talleres de presentación de resultados y cerca de 20 encuentros técnicos para la preparación de las fichas, lo que se considera un punto esencial del proyecto, no solo por su capacidad para generar insumos útiles a otros productos, sino para contribuir al debate público-público y la generación de consensos en estas materias.

La CEPAL elaboró una primera propuesta de contenido para las fichas de política, que fue fortalecida a través de la interacción con representantes del Gobierno y la academia de Cuba. Cada ficha incluyó los siguientes elementos:

- Análisis del diseño de la política seleccionada:
 - Diseño teórico de la política
 - Principales leyes o regulaciones
 - Objetivos de la política
 - Actores impactados por la política o actores que inciden el diseño y la ejecución de la política
 - Organizaciones públicas encargadas de la ejecución de la política
 - Programas o instrumentos con los que cuenta la política
- Identificación de brechas:
 - Coherencia externa
 - Coherencia interna
 - Brechas de diseño
 - Brechas de capacidades
 - Brechas de capacidades de recursos humanos
 - Brechas de normas e incentivos
 - Brechas de género
 - Medidas de política
 - Indicadores

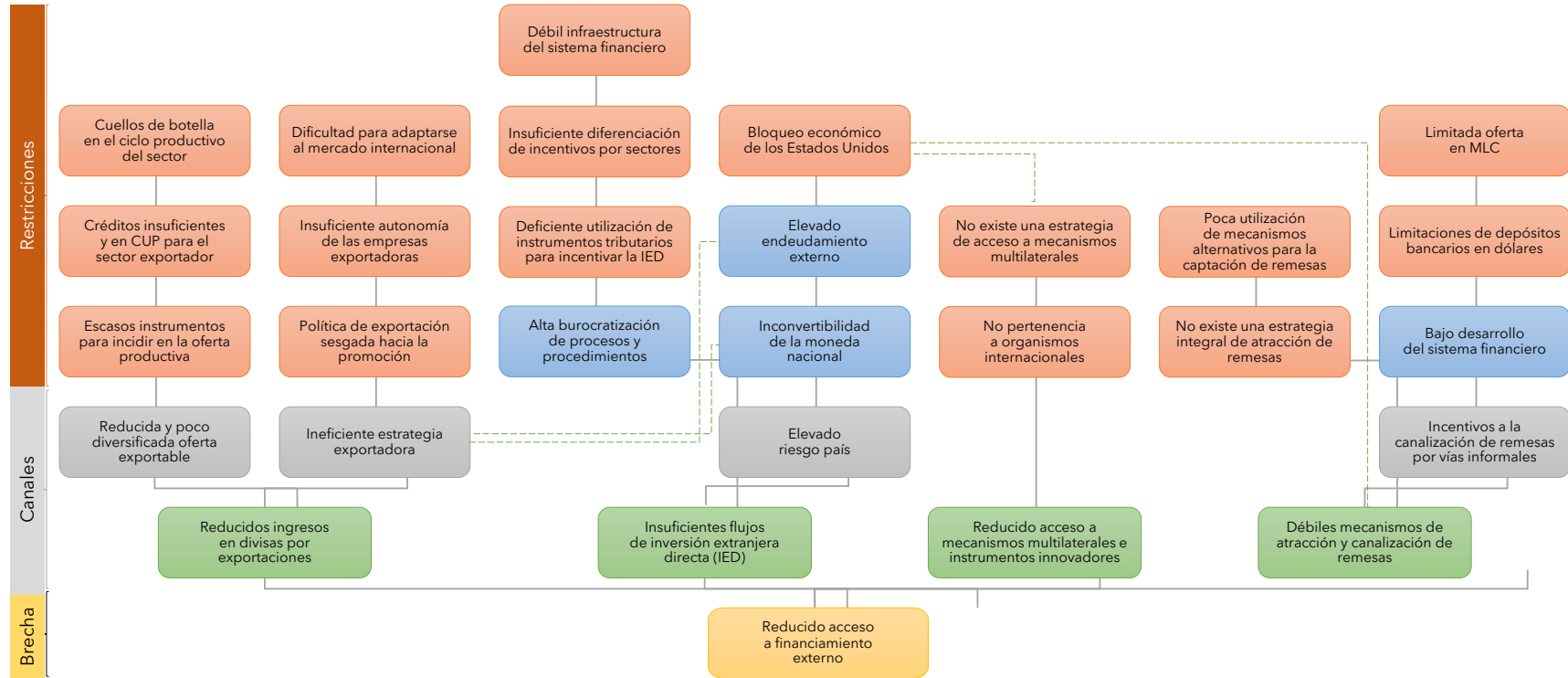
- ii) Identificación de restricciones vinculantes. Como continuidad del mapeo de políticas se realizó un ejercicio para identificar restricciones vinculantes. Con base en la guía para los programas del SDG Fund (Naciones Unidas, 2020c) se detectaron 20 restricciones institucionales (vinculantes) que, de superarse o corregirse, pueden tener un impacto significativo y de carácter multiplicador en la consecución de la estrategia de financiamiento al desarrollo en Cuba. Los expertos de la academia y el gobierno elaboraron cuatro árboles de decisión, evaluaron 83 restricciones y propusieron un primer inventario de recomendaciones para su superación.

La identificación de restricciones vinculantes parte del criterio de que no es posible solucionar o mitigar, al mismo tiempo, el cúmulo de limitaciones que impactan sobre los problemas de financiamiento al desarrollo, por lo que es necesario establecer prioridades. Con base en ello, el ejercicio persigue identificar un grupo reducido de restricciones que permita focalizar el esfuerzo de las autoridades. En el diagrama 8 se muestra el árbol de restricciones vinculantes para uno de los cuatro ejes analizados.

Como corolario del ejercicio, en un esfuerzo adicional de jerarquización, se elaboró la flor de restricciones vinculantes al financiamiento al desarrollo en Cuba (véase el diagrama 9), combinando los resultados de las cuatro grandes brechas estudiadas. El ejercicio conjunto permitió identificar 20 restricciones vinculantes que podrían marcar una línea de prioridades en la estrategia de financiamiento al PNDES, en línea con la Agenda 2030.

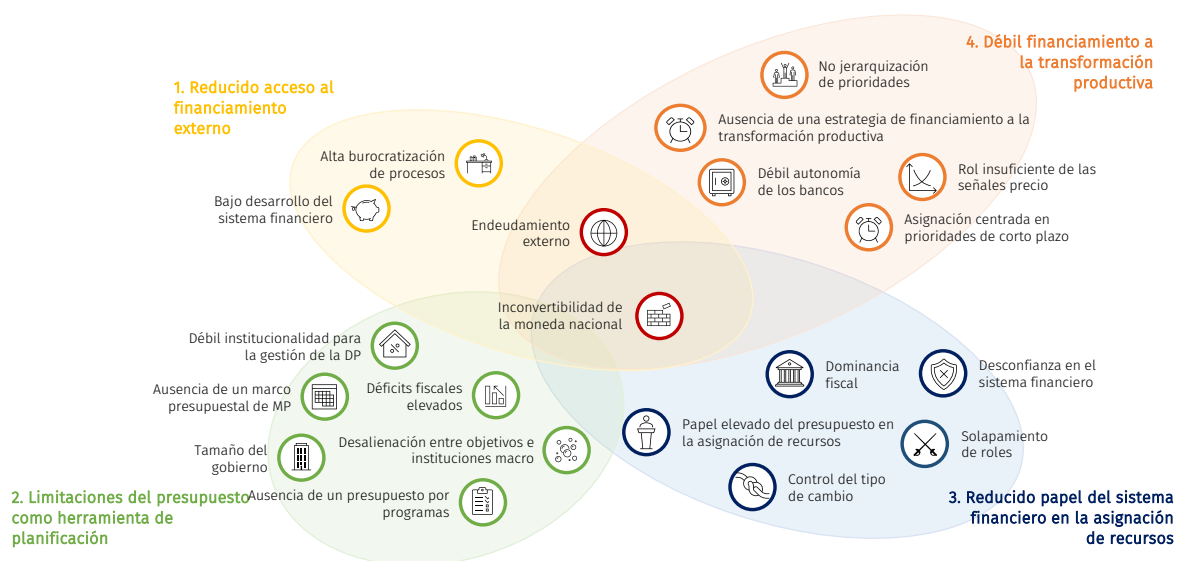
- iii) Identificación de riesgos. En un mundo de cada vez mayor incertidumbre respecto a la evolución de variables económicas, políticas, sociales, ambientales y sanitarias, la identificación de riesgos resulta de especial relevancia para anticipar, en la medida de lo posible, potenciales eventos que desvíen la hoja de ruta de la estrategia de financiamiento al desarrollo de sus metas originales. El equipo de la CEPAL elaboró un reporte de identificación de riesgos de la estrategia de financiamiento al desarrollo, con base en una encuesta a 30 expertos cubanos y el análisis de riesgos que lleva a cabo The Economist Intelligence Unit (The Economist Group, 2022). Tanto el reporte como la encuesta pueden ser aplicados por las autoridades cubanas en ejercicios posteriores. En el gráfico 1 se muestra la sumatoria de las calificaciones promedio para cada riesgo tras aplicar el cuestionario: probabilidad de ocurrencia, costos de materialización, impacto sobre las finanzas nacionales y capacidad de gestión por las autoridades.

Diagrama 8
Restricciones vinculantes: acceso reducido a la financiación externa



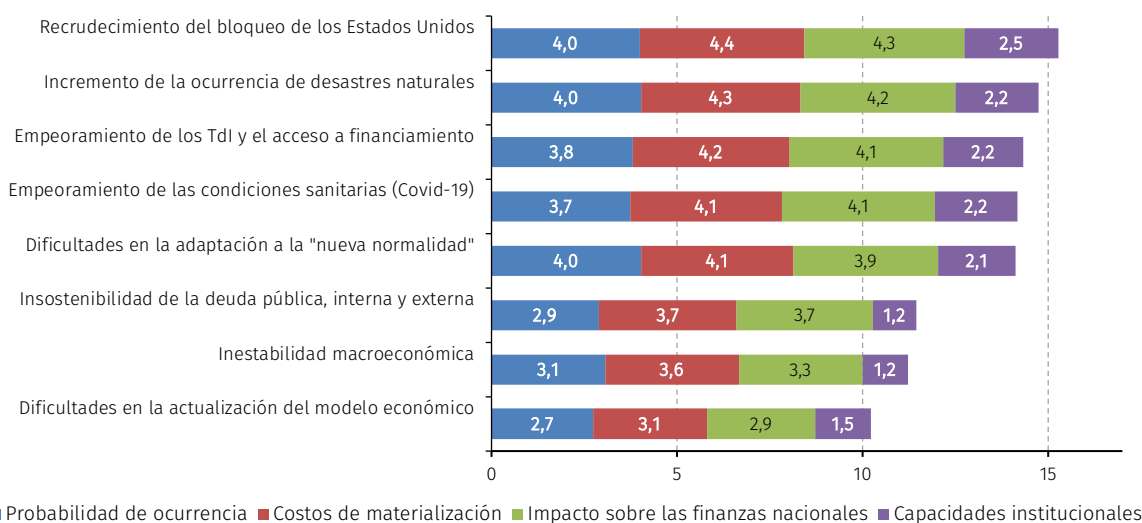
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 9
Flor de restricciones vinculantes



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1
Evaluación de riesgos por expertos



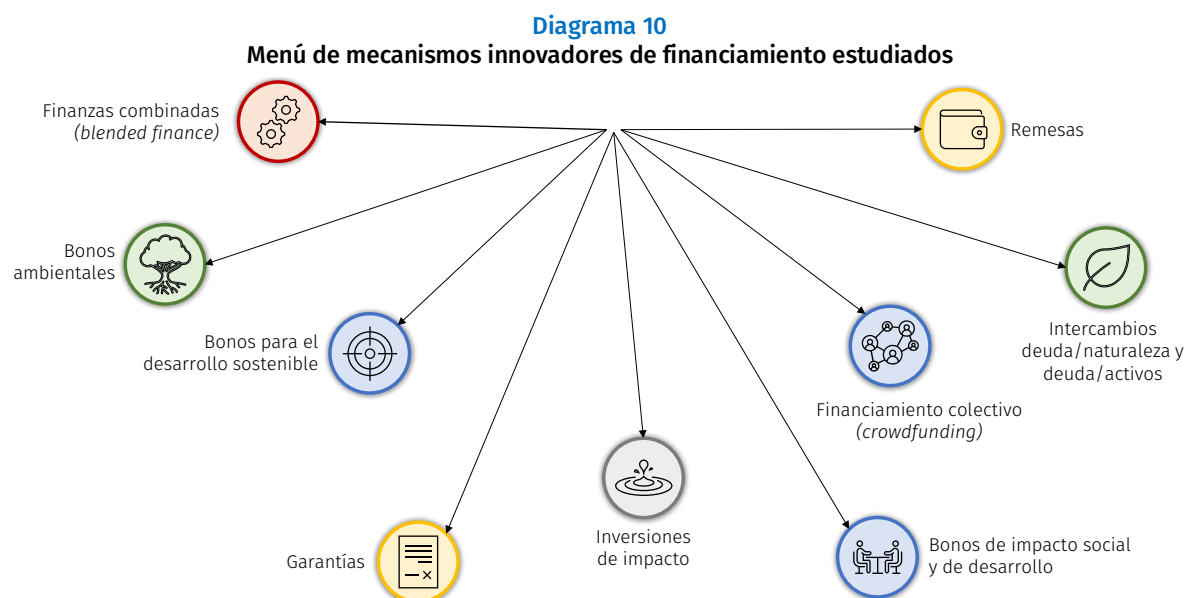
Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los valores expresan evaluaciones de 1 a 5 para cada riesgo según cada uno de los criterios de la leyenda.

D. Ejercicios de identificación de mejores prácticas internacionales

En paralelo a la realización de ejercicios cuantitativos y de análisis institucional, se investigaron mejores prácticas internacionales, tanto desde el uso de instrumentos como de políticas para el financiamiento al desarrollo. Estos ejercicios fueron clave para el diseño de las recomendaciones de política y permitieron identificar potenciales oportunidades no contempladas previamente por las autoridades cubanas:

- i) Mecanismos innovadores de financiamiento. Un consultor internacional de la CEPAL elaboró un menú de nueve mecanismos innovadores (principales características y experiencias) que podrían ser clave para el país (véase el diagrama 10). El resultado se discutió con las autoridades cubanas y se presentó finalmente en un seminario con expertos nacionales, en el que también se expusieron experiencias alternativas de financiamiento desde el contexto específico de Cuba.
- ii) Mejores prácticas de política en cuatro áreas clave. Un equipo de expertos internacionales convocados por la CEPAL elaboró un reporte de experiencias internacionales (positivas y negativas) en la implementación de cuatro políticas públicas clave para el financiamiento al desarrollo: i) atracción de inversión extranjera directa (IED), ii) promoción de exportaciones, iii) inversión pública, y iv) impulso a la ciencia, la tecnología y la innovación. El equipo hizo un esfuerzo particular por identificar experiencias que tuvieron en cuenta similitudes con el caso cubano. El exhaustivo trabajo, de más de 300 páginas, fue presentado y discutido con las autoridades en dos talleres. A manera de ejemplo, en el recuadro 1 se resumen los hallazgos principales en materia de atracción de inversión extranjera directa (IED).



Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 1**IED: principales lecciones de política**

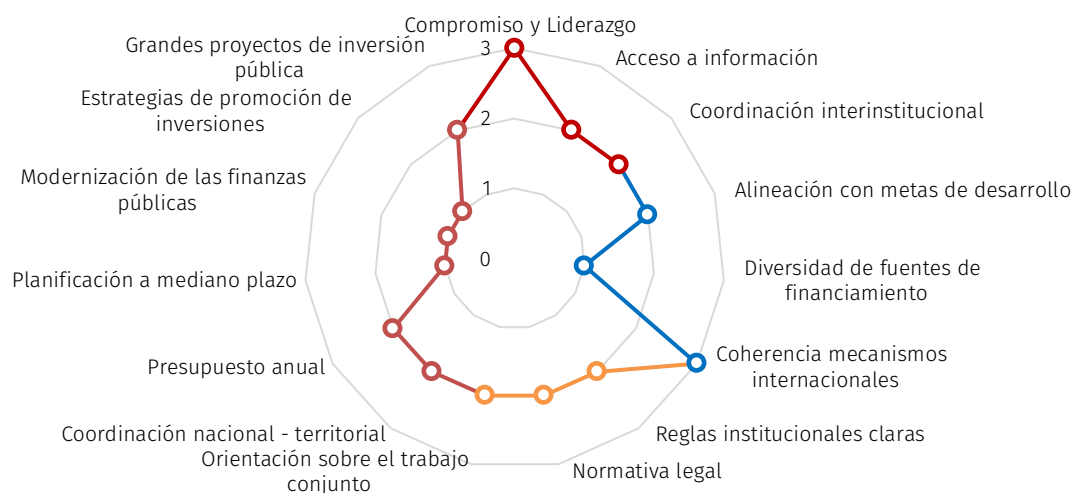
- Complementariedad entre el comercio y la IED: la promoción de las pymes locales, su internacionalización y su integración en las CGV refuerzan mutuamente la atracción de IED.
- Creación de bases de información integradas para fundamentar las políticas de IED.
- Selección de la IED: la calidad determina el impacto.
- Diseñar medidas específicas para los sectores, las funciones y las regiones que contribuyan a la diversificación gradual de la economía.
- Articulación de incentivos a nivel regional, local y sectorial para evitar la concentración de IED.
- Creación de agencias de inversión: una gobernanza y un marco claros para la internacionalización y la IED con una articulación coherente y continua de las responsabilidades y los mandatos.
- Aplicación de reformas normativas, promoción de cuerpos legales para luchar contra la corrupción y facilitar aún más la realización de negocios.
- Desarrollar una estrategia de diversificación verde para maximizar los beneficios de la IED basada en los recursos naturales.
- Selección de incentivos para la IED, por ejemplo, exención de impuestos durante periodos fijos, selección o exclusión de sectores para promover los ecosistemas locales, zonas económicas especiales que funcionen con normas diferentes, regulaciones para sectores específicos (ecoturismo, minería, etc.), prohibición de actividades consideradas perjudiciales.
- Evitar la dependencia excesiva de grandes inversores.
- Evitar las exenciones fiscales indiscriminadas para evitar que se generen desigualdades de condiciones en detrimento de las empresas nacionales.
- Minimizar el riesgo monetario para garantizar la estabilidad macroeconómica.

Fuente: Elaboración propia.

E. Ejercicios de cierre de la etapa

Al finalizar la etapa de evaluación y diagnóstico se incluyeron dos reportes que aportaron una visión transversal a varios de los trabajos que se han desarrollado:

- i) Gobernanza y coordinación. Con el objetivo de profundizar en el diagnóstico, el equipo de la CEPAL evaluó los mecanismos de gobernanza y coordinación para el financiamiento al desarrollo en Cuba a partir de 15 indicadores que propone la guía de UNDESA para los SDG Fund (Naciones Unidas, 2021). Estos indicadores se pueden agrupar en cuatro grandes criterios: i) coherencia (indicadores en rojo), ii) alcance (indicadores en azul), iii) instituciones (indicadores en verde), y iv) procesos clave (indicadores en naranja). 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 2). El informe representó el cierre de los ejercicios de análisis institucional, al resaltar los desafíos de la planeación y coordinación de políticas.
- ii) Agenda innovadora de financiamiento. En diciembre de 2021 la CEPAL presentó una propuesta de agenda innovadora para el financiamiento al desarrollo en la región, como parte de sus notas especiales sobre COVID-19 (CEPAL, 2021). El Comité Técnico consideró relevante resaltar cuáles de esas recomendaciones serían pertinentes para Cuba, desde la visión de los ejercicios ya realizados. El reporte supuso un resumen de toda la etapa de evaluación y diagnóstico, revelando oportunidades y propuestas preliminares para el financiamiento al desarrollo en Cuba (véase el recuadro 2).

Gráfico 2**Cuba: evaluación de los mecanismos de gobernanza y coordinación para el financiamiento al desarrollo**

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 2**Cinco hallazgos fundamentales del análisis de la Agenda Innovadora de Financiamiento**

- Dado el creciente protagonismo de los bancos regionales y subregionales en el financiamiento al desarrollo, Cuba debe explorar las oportunidades de financiamiento y asistencia técnica de instituciones como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NBD).
- A pesar de tener una banca pública grande y distribuida en todo el país, los niveles de intermediación financiera en Cuba son muy bajos. Ello supone que no se potencia una de las principales fuentes de financiamiento al desarrollo en la región: los bancos de desarrollo nacionales. Se impone una revisión del rol, actores e instrumentos para el financiamiento bancario doméstico al desarrollo.
- Debe continuar profundizándose en la implementación y coordinación de políticas e instrumentos hacia una mayor formalización de las remesas y otros flujos transfronterizos, una de las principales fuentes de financiamiento del país.
- Se identifican tres espacios potenciales para la movilización de recursos a través mecanismos innovadores de financiamiento: i) reestructuración de la deuda externa, ii) financiamiento verde (aprovechando su mayor oferta y el prestigio de Cuba en este campo), y iii) acceso a mercados de capitales a través de sectores puntera de la economía (como el biofarmacéutico) y el apoyo de organismos multilaterales.
- La exploración de estas oportunidades requiere de instituciones a tono con un campo muy dinámico, demandante de flexibilidad y conocimientos especializados. En este sentido, se impone la generación de consensos sobre la gestión de la cuenta de capitales, la flexibilización y descentralización de la gestión de financiamientos, y la formación de equipos técnicos especializados para el diseño, implementación, negociación y monitoreo de instrumentos de financiamiento al desarrollo.

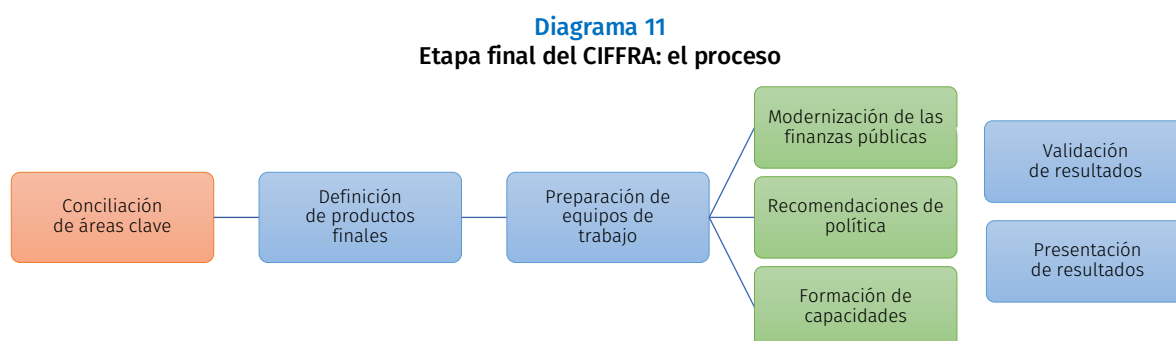
Fuente: Elaboración propia.

III. Fase final: documentar oportunidades, desafíos y recomendaciones de política

La fase final de CIFFRA es el corazón del proyecto, en el que se sintetizó un arduo y participativo trabajo de diagnóstico en propuestas de recomendaciones de política y transferencia de tecnologías para el financiamiento al desarrollo en Cuba. Abarcó de enero a septiembre de 2022, concluyendo con un taller de presentación de resultados de gran convocatoria de los distintos organismos participantes del programa conjunto.

A. Planeación

Los primeros dos meses de esta tercera fase se concentraron en planear y priorizar los productos finales, desde la percepción de que un proyecto que abarca la estrategia de financiamiento al desarrollo en su conjunto no podría, al menos desde la dimensión del tiempo y los recursos disponibles, dar respuesta a todos los desafíos del país en términos de recomendaciones de política. Cuatro hitos marcaron el proceso en la etapa final (véase el diagrama 11):



Fuente: Elaboración propia.

- i) Conciliación de áreas clave y productos finales. La definición de los productos finales fue el resultado de un proceso iterativo de encuentros del Comité Técnico con los puntos focales y representantes del gobierno, a través de tres pasos fundamentales:
- Presentación y aprobación de 12 áreas clave para el financiamiento al desarrollo en Cuba, en el taller de cierre de la etapa de evaluación y diagnóstico de CIFFRA. La selección fue realizada por la CEPAL, a partir del cruce de resultados de todos los ejercicios de evaluación y diagnóstico (véase el diagrama 12).
 - Presentación de los intereses de las autoridades en estas 12 áreas, a partir de encuentros con cada una de las instituciones de gobierno que forman parte del proyecto.
 - Presentación por la CEPAL de una propuesta base de 14 productos finales, que tomó en cuenta recomendaciones específicas de los reportes de CIFFRA y los intereses de las autoridades, acotadas a las 12 áreas clave.



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de este proceso se definieron tres bloques de productos finales:

- Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas de financiamiento a la transformación productiva, la atracción de IED y el fomento de exportaciones, y la atracción de remesas.
- Ejercicios para la modernización de las finanzas públicas: marco presupuestario de mediano plazo, cuadro de mandos integral y presupuesto por programas.
- Acciones de intercambio de experiencias y capacitación en áreas clave.

La selección de los productos finales requirió tiempo y grandes esfuerzos de conciliación. No solo influyeron elementos técnicos y de prioridades de gobierno, sino también restricciones administrativas.

- ii) Preparación de equipos de trabajo. Una vez definidos los productos, se conformaron los equipos de trabajo. Los informes de recomendaciones de política fueron elaborados por el equipo de la CEPAL y el apoyo de una consultora nacional. Las acciones para la modernización de las finanzas públicas se llevaron a cabo con el apoyo de consultores externos, que aplicaron metodologías internacionales al caso cubano. Las acciones de capacitación e intercambio de experiencias también se apoyaron en expertos internacionales, aunque puntualmente contaron con apoyo de académicos nacionales. Para todos los productos se definieron puntos focales de las contrapartes cubanas (tanto instituciones como funcionarios), mientras que la coordinación integral del proceso continuó a cargo del Comité Técnico.
- iii) Validación de resultados. Un elemento decisivo dentro del proceso de elaboración de los productos finales fue la validación de las recomendaciones de política. Al igual que en las restantes fases del proyecto, los informes fueron el resultado de un proceso altamente participativo. Sin embargo, al tratarse de recomendaciones de política, se requirió de un mayor número de sesiones de discusión y validación por las autoridades. Este proceso reafirmó la apropiación de los resultados por las instituciones de gobierno.
- iv) Presentación de resultados. Como colofón de estos trabajos, los días 1 y 2 de septiembre de 2022 se desarrolló en La Habana un taller de presentación de resultados que contó con la participación de Alejandro Gil (Ministro de Economía y Planificación y Viceprimer Ministro de Cuba), Raúl García Buchaca (Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL) y otras altas autoridades del gobierno (incluidos seis viceministros/as), la CEPAL, el PNUD y la OCR (véase la imagen 1). Asistieron también el Vicepresidente Ejecutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Representante Subregional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y académicos internacionales y nacionales.

Imagen 1**Cuba: taller de presentación de resultados del CIFFRA, septiembre de 2022**

Fuente: Elaboración propia.

El taller sirvió como espacio para visibilizar los resultados alcanzados por el CIFFRA, debatir las propuestas de recomendaciones y poner sobre la mesa oportunidades hacia la conformación de un marco nacional integrado de financiamiento. Asimismo, fue un paso clave en la apropiación del proceso por parte del Gobierno de Cuba, con miras a la sostenibilidad del CIFFRA en el mediano y el largo plazo. El Ministro de Economía y Planificación resaltó la relevancia del proyecto y solicitó la elaboración de una hoja de ruta para implementar las principales recomendaciones del proyecto. El taller confirmó, a su vez, cómo el proyecto estaba contribuyendo a fortalecer las relaciones y canales de comunicación y apoyo entre el Gobierno cubano y el sistema de las Naciones Unidas.

B. Informes de recomendaciones de política

Los informes de recomendaciones de política se enfocaron en áreas de especial interés de las autoridades y que surgieron repetidamente en los diversos ejercicios del CIFFRA:

- Fomento de exportaciones y atracción de IED. El reporte fue elaborado por el equipo de la CEPAL a partir del levantamiento de la experiencia del organismo en la región y la adaptación de sus recomendaciones a la experiencia cubana. Incluye: i) los principales hallazgos de los diferentes reportes del CIFFRA sobre el fomento de exportaciones y la atracción de IED; ii) las premisas y pilares para el fortalecimiento de la estrategia; iii) 30 recomendaciones de política, y iv) un conjunto de anexos en los que se exploran oportunidades para la exportación de bienes a partir de la utilización de herramientas de análisis de datos de comercio exterior.
- Financiamiento a la transformación productiva. El reporte fue elaborado una experta local, con el apoyo y acompañamiento del equipo de la CEPAL. Incluye: i) un diagnóstico de las fuentes de financiamiento a la transformación productiva en Cuba; ii) un diagnóstico de las fuentes de financiamiento al sector agrícola; iii) las premisas y pilares para una estrategia de financiamiento a la transformación productiva, y iv) 30 recomendaciones para fortalecer las políticas de financiamiento al sector agrícola.
- Atracción de remesas. El reporte fue elaborado por el equipo de la CEPAL a partir del levantamiento de la experiencia del organismo en la región y la adaptación de sus recomendaciones a la experiencia cubana. Incluye: i) un resumen de antecedentes sobre remesas en la región, con enfoque de género; ii) los principales hallazgos de los diferentes reportes de CIFFRA sobre la atracción de remesas, y iii) una propuesta de cuatro programas, sus estrategias y acciones específicas para fortalecer las políticas de atracción de remesas en Cuba.
- Reporte integrado. El reporte fue elaborado por un equipo de la CEPAL con el fin de resumir los principales mensajes del proyecto. Más allá de resultados específicos (documentados en diferentes informes) propone una lectura transversal de los desafíos del financiamiento al desarrollo en Cuba a partir de la experiencia acumulada por el Comité Técnico y los coordinadores del Programa Conjunto. El reporte incluye un panorama de los desafíos del financiamiento al desarrollo en Cuba y recomendaciones de política para la implementación continua del CIFFRA (premisas y pilares de la estrategia de financiamiento al desarrollo, así como recomendaciones para el perfeccionamiento de los mecanismos de gobernanza).

C. Ejercicios para la modernización de las finanzas públicas

En los diferentes informes del CIFFRA resultó recurrente el llamado a la modernización de las finanzas públicas. Se llevaron a cabo tres productos finales que responden a este objetivo:

- i) Cuadro de mandos integral (CMI). En el reporte del costeo de brechas de financiamiento se recomendó elaborar un CMI para monitorear los ODS y se mostró un ejemplo para el eje de infraestructura del PNDES. Tomando como base esta metodología, el equipo de la CEPAL elaboró un CMI para todo el PNDES y su conexión con las fuentes de financiamiento. La herramienta queda a disposición de las autoridades y supone una oportunidad para el perfeccionamiento continuo y monitoreo de las metas e indicadores del PNDES.
- ii) Marco presupuestario de mediano plazo. Con el apoyo del consultor internacional que lideró el ejercicio de costeo de brechas de financiamiento se elaboró un marco presupuestario de mediano plazo para el período 2023-2026. El informe fue entregado a las autoridades junto con las herramientas de análisis de datos, por lo que puede ser actualizado a partir de nueva información o definición de prioridades de política.
- iii) Presupuesto por programas. En múltiples ejercicios se resaltaron las complejidades que generaba para el monitoreo de las metas e indicadores del PNDES y el mejoramiento de la eficiencia del gasto público el no contar con un presupuesto por programas. El tránsito hacia un esquema presupuestario de esta naturaleza, aunque necesario, requiere prolongados períodos de implementación. En función de ello, el equipo del PNUD organizó diferentes intercambios de experiencias y talleres para la capacitación y generación de consensos con actores nacionales e internacionales. El resultado principal consistió en una hoja de ruta para la transición hacia un presupuesto por programas, acción a la que se le dio continuidad con una extensión del CIFFRA-PNUD.

D. Formación de capacidades

Resultó también recurrente dentro de las advertencias del CIFFRA la necesidad de fortalecer la formación de capacidades para enfrentar los desafíos del financiamiento al desarrollo. Se requieren conocimientos y herramientas específicos para la implementación de políticas de financiamiento en el contexto particular del país. En función de ello, se diseñaron dos líneas de acciones:

- i) Seminarios temáticos. Se llevaron a cabo tres seminarios temáticos sobre cuestiones relevantes, previamente conciliados con las autoridades y que fueron parte de las prioridades identificadas por CIFFRA: i) desafíos de la banca de desarrollo en Cuba; ii) convertibilidad del peso cubano y financiamiento al desarrollo, y iii) intercambio de experiencias con tres bancos centrales de la región sobre el registro y la compilación de remesas familiares. En todos los casos se combinaron presentaciones de expertos internacionales y nacionales. El debate resultante sirvió de insumo a los informes de recomendaciones de política.
- ii) Cursos de capacitación. A partir del levantamiento de las demandas de las autoridades se llevaron a cabo tres acciones de capacitación de funcionarios y académicos cubanos por expertos internacionales: i) modelo macroeconómico de *stock-flujos* (entrenamiento en la interpretación y uso del modelo a través del lenguaje de programación R); ii) herramientas de análisis de datos de comercio

exterior, y iii) mecanismos innovadores de financiamiento (experiencia de México en la emisión de bonos ODS). En todos los casos, además de los cursos, se proveyó a los participantes de abundante bibliografía, herramientas y ejemplos prácticos sobre las temáticas impartidas.

En el diagrama 13 se resumen los productos principales del CIFFRA de acuerdo con el área del esquema de la DFA que cubren. En efecto, como resultado de los trabajos de análisis y priorización, el fortalecimiento al financiamiento al desarrollo se concentró en:

- Finanzas públicas nacionales: marco presupuestario de mediano plazo; presupuesto por programas; modelo macroeconómico y cuadro de mando integral.
- Finanzas públicas internacionales: diálogo con bancos de desarrollo subregionales, y exploración y capacitación en mecanismos innovadores de financiamiento.
- Finanzas privadas nacionales: fortalecimiento de la estrategia de financiamiento a la transformación productiva.
- Finanzas privadas internacionales: fortalecimiento de las estrategias de fomento de exportaciones y atracción de IED; fortalecimiento de la estrategia de atracción de la inversión de la diáspora y el uso productivo de las remesas familiares.

Diagrama 13

Cuba: elementos clave para la integración de un marco integrado de financiamiento al desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

IV. Otras dimensiones de CIFFRA: soporte y comunicación

Por último, resulta útil comentar brevemente la experiencia de gestión administrativa, coordinación y comunicación del proyecto:

- i) El contexto del COVID-19. Las etapas inicial y de evaluación y diagnóstico del CIFFRA (julio de 2020 a diciembre de 2021) coincidieron con los momentos de mayor incidencia de la pandemia por COVID-19 en Cuba y en el mundo. Ello significó importantes limitaciones a la realización de eventos presenciales (su prohibición o la limitación del aforo en salones de eventos) y de acciones de capacitación y asistencia técnica presencial con consultores internacionales. Como resultado, solo se pudo ejecutar la mitad del presupuesto del proyecto previsto para viajes.

El Comité Técnico estuvo obligado a innovar para garantizar el cumplimiento de la hoja de ruta y los objetivos del CIFFRA. En función de ello: i) se promovió realizar encuentros y eventos virtuales o mixtos (participantes nacionales de forma presencial y expertos internacionales de forma virtual), ii) se utilizó el excedente del presupuesto de viajes para incrementar la contratación de consultores internacionales y los productos a entregar, y iii) se promovió realizar informes y productos basados en trabajo de mesa (poco intensivos en actividades presenciales). Al igual que ocurrió con el reacomodo de las actividades profesionales durante el COVID-19 en el mundo, algunas de estas prácticas resultaron ser muy efectivas para coordinar y agilizar el trabajo.

- ii) Coordinación y funcionamiento de comités. La gobernanza del proyecto resultó esencial para cumplir con los resultados. Aunque en el funcionamiento de los mecanismos de gobernanza influyen múltiples factores, tres prácticas fueron relevantes para el CIFFRA:

- Las diferentes partes (agencias de las Naciones Unidas y el gobierno) seleccionaron, en todos los casos, puntos focales muy capacitados y motivados con el proyecto.
 - Se establecieron canales sistemáticos y claros de comunicación entre la CEPAL y las autoridades, entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas y del Comité Técnico. El Comité Directivo no requirió realizar muchos encuentros, debido a la agilidad y efectividad del equipo técnico para avanzar en las tareas sustantivas del proyecto.
 - El Comité Directivo y otras altas autoridades vinculadas al CIFFRA impulsaron el proyecto y mostraron apropiación desde sus inicios.
- iii) Equipos de trabajo. El rigor técnico de los ejercicios del CIFFRA, especialmente en un contexto complejo para el manejo de datos e información en el país, obedeció en gran medida a la calidad de los equipos que trabajaron en los diferentes productos del proyecto: i) funcionarios de la CEPAL y del Sistema de las Naciones Unidas, ii) expertos internacionales y iii) expertos nacionales de la academia, el gobierno y el sector empresarial. No solo fue relevante el indiscutible aval de las personalidades convocadas (exministros cubanos y extranjeros, académicos prestigiosos, empresarios exitosos, actuales directivos y funcionarios), sino la creación de equipos multidisciplinarios de trabajo y el debate entre ellos.
- iv) Formación de capacidades. Un resultado directo e indirecto de CIFFRA fue la formación de capacidades, a través de tres grandes grupos de acciones: i) realización de 30 talleres de capacitación o presentación de resultados; ii) elaboración y entrega a las autoridades de siete herramientas metodológicas o de análisis de datos, y iii) elaboración y entrega de 23 documentos estratégicos con actualización de diagnósticos o recomendaciones de política. De forma indirecta, los propios procesos de debate generados, así como la implicación de funcionarios en la elaboración de productos del CIFFRA contribuyeron a sistematizar conocimientos, así como a generar consensos y comprensión sobre oportunidades para el financiamiento al desarrollo en el país.
- v) Gestión del presupuesto. La gestión del presupuesto supuso también importantes desafíos, debido en lo esencial a: i) el impacto del COVID-19 sobre los precios internacionales de bienes y servicios, y ii) el impacto del recrudecimiento de las sanciones norteamericanas sobre la capacidad del país para adquirir insumos y realizar operaciones de pago en los mercados internacionales. Estas cuestiones no solo incidieron en el incremento de precios de los pasajes aéreos o dificultades para adquirir insumos para el proyecto, sino que también complejizaron la contratación de consultores internacionales e hicieron difícil estimar la evolución probable de los gastos del CIFFRA. Nuevamente, la coordinación entre las agencias de las Naciones Unidas y con el gobierno cubano facilitó esta gestión. En este sentido, resultó clave el apoyo de la infraestructura del PNUD en el país para las gestiones logísticas fundamentales.
- vi) Política comunicacional. En un entorno de mayor apropiación del proyecto por las autoridades, la difusión del desempeño y resultados del proyecto se apegó a la decisión de las contrapartes nacionales. El equipo de la CEPAL, con la autorización del Gobierno de Cuba, elaboró un conjunto de materiales que documenta la experiencia del CIFFRA: i) 22 notas de política que describen los principales productos llevados a cabo (CEPAL, 2023); ii) 5 documentos programáticos publicados en el sitio web de la CEPAL; iii) 10 documentos programáticos impresos, para uso oficial, y iv) tres materiales audiovisuales que resumen los resultados y valoraciones del proyecto de la mano de sus principales protagonistas.

V. Reflexiones finales: el CIFFRA como punto de partida

El CIFFRA no es un punto de llegada, sino de partida. Además de los productos específicos entregados a las autoridades cubanas (véase la imagen 2), el ejercicio permitió identificar áreas clave para el financiamiento al desarrollo y oportunidades para futuras colaboraciones. Asimismo, ha colocado en el debate de las instituciones públicas y académicas nacionales la relevancia y la diversidad de medios del financiamiento al desarrollo y ha consolidado y abierto nuevos canales de comunicación con el gobierno, a la vez que ha fortalecido las relaciones entre las agencias de las Naciones Unidas y revelado buenas prácticas para el desarrollo de programas conjuntos.

Imagen 2
CIFFRA en números



Fuente: Elaboración propia.

El CIFFRA generó, a su vez, varias ramificaciones:

- A partir de sus primeros resultados la OCR propuso la aplicación de Cuba a otro SDG Fund (Marco habilitador para la gestión de las finanzas ambientales).
- El SDG Fund autorizó una extensión del proyecto para la aplicación de recomendaciones de política (financiamiento a Pymes del sector agrícola), como parte del Development Emergency Modality (DEM).
- El PNUD autorizó otra extensión del proyecto para la elaboración de una hoja de ruta para la transición hacia un Presupuesto por Programas.

En consecuencia, el CIFFRA ofrece un amplio abanico de oportunidades para continuar apoyando al fortalecimiento de capacidades del Gobierno de Cuba, así como aportando sus buenas prácticas a otras experiencias de Marcos nacionales integrados de financiamiento. A manera de cierre, en los recuadros 3a y 3b se muestran los resultados principales de 18 entrevistas realizadas por una consultora internacional⁵, como parte del reporte narrativo final del Programa Conjunto, a representantes del gobierno, la academia y las agencias de las Naciones Unidas que formaron parte del proyecto.

Recuadro 3a

Cuba: resultados de la entrevista a participantes de CIFFRA

A. Resultados transformadores clave

1. Incremento de la capacidad institucional y apropiación para la gestión de la implementación de los ODS
2. Fortalecimiento de los mecanismos de financiación y gobernanza
3. Mejora de la planificación, la gestión de la información y el monitoreo, con enfoque de género

B. Valor agregado de CIFFRA

1. Proceso colaborativo y consultivo
2. Adaptabilidad al contexto
3. Intercambio de experiencias
4. Sinergia con la academia
5. Aprovechamiento de la experticia local
6. Alta calidad de la asistencia técnica

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Por indicación del Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible se contrató a una consultora internacional para elaborar el reporte narrativo final del programa conjunto.

Recuadro 3b**Resultados de la entrevista a participantes de CIFFRA****A. Desafíos**

1. El acceso a las fuentes de financiación sigue siendo un desafío
2. Coordinación institucional en los sistemas de financiamiento
3. Capacidad técnica y humana para la implementación de la hoja de ruta
4. Entorno externo restrictivo: bloqueo de los Estados Unidos a Cuba y sanciones
5. Entorno normativo insuficiente para atraer la IED
6. Brechas de coordinación central – territorial

B. Criterios para la sostenibilidad de CIFFRA

1. Alta voluntad política a nivel de decisión
2. Fuerte coordinación con las agencias ejecutoras
3. Aprobación de extensión del proyecto como un elemento de continuidad
4. Necesidad de más capacitación y asistencia técnica para la implementación

C. Lecciones aprendidas

1. La participación institucional y el involucramiento de las contrapartes gubernamentales fue fundamental para el éxito.
2. Relevancia de involucrar a la academia y contextualizar la experiencia internacional.
3. Involucrar a jóvenes profesionales locales fue relevante para promover nuevas perspectivas.
4. La coordinación entre agencias fue una palanca clave.
5. Importancia de las capacidades para generar debate público-público y reflexión amplia sobre las barreras al financiamiento para el desarrollo.
6. Los datos de calidad y la capacidad técnica son esenciales para el seguimiento de los ODS.
7. Los lineamientos establecidos para implementar los programas conjuntos y el desarrollo del INFF requirieron adecuarse a las condiciones y necesidades del contexto.
8. Establecer estructuras de gobernanza representativas y altamente participativas fue esencial para garantizar los arreglos institucionales necesarios y la aceptación por los gobiernos de la importancia de la estrategia de financiación y sus mecanismos.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), “Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIIFFRA)” [en línea] <https://www.cepal.org/es/marco-integrado-financiamiento-cuba-ciffra>.
- ____ (2021), “Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe”, *Informe Especial COVID-19*, N°12, diciembre [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47489/3/S2100628_es.pdf.
- ____ (2018), *Resumen ejecutivo: metodología para la identificación de eslabones y nodos críticos entre la Agenda 2030 y la planificación nacional. Ejemplo de caso: Guatemala* (LC/MEX/TS.2018/7) [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43526/S1800374_es.pdf.
- Naciones Unidas (2021), “Governance and coordination”, *Building Block*, N° 4, Integrated National Financing Frameworks (INFF), abril [en línea] https://inff.org/assets/reports/inff_bb4-governance-and-coordination_final-1629925297.pdf.
- ____ (2020a), “About INFFs”, Integrated National Financing Frameworks (INFF), octubre [en línea] <https://inff.org/about/about-inffs>.
- ____ (2020b), “Inception phase”, Integrated National Financing Frameworks (INFF), noviembre [en línea] <https://inff.org/inff-building-blocks/inception-phase>.
- ____ (2020c), “Assessment and diagnostics: Binding constraints”, Integrated National Financing Frameworks (INFF), diciembre [en línea] https://inff.org/assets/reports/inff_bb1.4-binding-constraints-diagnostic_final.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019), *Development Finance Assessment Guidebook*, UNDP Asia and the Pacific [en línea] <https://www.undp.org/asia-pacific/publications/development-finance-assessment-guidebook>.
- The Economist Group (2022), “Country Report, Cuba”, *Economist Intelligence*, octubre [en línea] <https://country.eiu.com/cuba>.

El Programa Conjunto “Apoyo al desarrollo de un Marco Nacional Integrado para el Financiamiento de los ODS en Cuba” o CIFFRA forma parte de las más de 70 experiencias internacionales impulsadas por el sistema de las Naciones Unidas para financiar la Agenda 2030. La implementación de CIFFRA requirió de un proceso de aprendizaje, asimilación e innovación, dadas las peculiaridades de la economía cubana y la concreción del proyecto en medio de la crisis provocada por el COVID-19. Este informe describe en detalle el proceso seguido para llevar a cabo el proyecto, resumiendo los principales hitos, lecciones, desafíos y contribuciones. Sistematizar la experiencia CIFFRA puede orientar procesos similares en otros países y servir de guía al Gobierno cubano para replicar ejercicios similares en el futuro.