

# Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



## NOTA DE POLÍTICA NÚM. 6 COSTEO DE BRECHAS DE FINANCIAMIENTO



# Costeo de brechas de financiamiento

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) se llevó a cabo un ejercicio de estimación de las brechas de financiamiento para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES 2030), alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicha estimación permite tener una mejor comprensión de los retos del financiamiento al desarrollo, facilita el diálogo sobre las metas del PNDES, a la vez que brinda insumos de conjunto con otros análisis sobre la oferta de financiamientos (véase la *Nota de política núm. 2: mapeo del panorama financiero*) para la elaboración de una estrategia financiera integrada.

Para ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) conformó un equipo liderado por Abelardo Medina, experto internacional en temas fiscales y de costeo de brechas de financiamiento. Con el apoyo de la Fundación para la Innovación y el Desarrollo de la Universidad de La Habana se incorporaron al equipo seis expertos nacionales para cada uno de los ejes del PNDES: José Luis Rodríguez, Luis del Castillo, Anicia García, Wenceslao Carrera Doral, Silvia Odriozola Guitart y Joel Ernesto Marill.

Con este trabajo, guiado por la propuesta metodológica de Abelardo Medina (véase el diagrama 1), se propuso responder cuánto cuesta alcanzar las metas del PNDES y se tomaron como punto de partida los 45 objetivos identificados como prioritarios en el ejercicio de jerarquización de los ODS desarrollado como parte del CIFFRA (véase la *Nota de política núm. 3: jerarquización de los ODS en Cuba*).

## Diagrama 1

### Cuba: propuesta metodológica para el ejercicio de costeo de brechas de financiamiento



Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta base se siguieron cuatro pasos fundamentales: i) seleccionar y validar los indicadores para medir avances en estos 45 objetivos; ii) definir las metas para los indicadores, estimar sus valores esperados en 2030 y calcular las brechas operativas (diferencia entre metas y valores esperados); iii) estimar las brechas financieras (financiamiento necesario para cubrir las brechas operativas), y iv) consolidar y validar los resultados. Así, se establecieron 189 indicadores para dar seguimiento a los 45 objetivos priorizados del PNDES. De ellos, 102 (54%) tienen una relación directa con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aunque el resto está indirectamente relacionado, dada la convergencia de ambos instrumentos de planificación en los propósitos y el plazo de ejecución. A su vez, se evaluó si los indicadores seleccionados cumplían con los criterios SMART<sup>1</sup> y se concluyó que 152 de ellos lo hacían (80,4%).

Luego de identificar los indicadores SMART, los consultores nacionales sostuvieron diversos encuentros con las secretarías técnicas de los macroprogramas. En estos encuentros se depuraron, consolidaron y validaron los indicadores y sus metas, a la vez que se promovieron productivos debates sobre la importancia de establecer un sistema de métricas para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación del PNDES. Una vez que se obtuvo el conjunto depurado de 152 indicadores, los consultores calcularon las brechas operativas: la diferencia entre los valores tendenciales calculados y las metas estimadas hacia 2030 (esfuerzo que deberá hacer el país para alcanzar los objetivos planificados en el PNDES). Finalmente, y como resultado de los ejercicios de estimación de las brechas financieras, se calculó que el monto preliminar de recursos necesarios para cubrir las brechas operativas durante el período 2022–2030 es de 55.126,7 millones de dólares (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Cuba: brechas financieras, 2022 a 2030**

Eje	Brecha (en millones de dólares estadounidenses)	Brecha (en millones de pesos cubanos)	Porcentaje
1. Gobierno, institucionalidad y macroeconomía	114,1	2 740,0	0,2
2. Transformación productiva e inserción internacional	19 434,6	442 431,3	33,4
3. Infraestructura	16 276,6	390 639,3	29,5
4. Ciencia, tecnología e innovación	6 943,4	166 641,2	12,6
5. Recursos naturales y medio ambiente	11 797,5	281 700,7	21,3
6. Desarrollo humano, equidad y justicia social	1 620,4	38 888,5	2,9
Total	55 126,7	1 323 041,1	

Fuente: Elaboración propia.

La estimación preliminar de las brechas financieras muestra que las inversiones clave se concentran en el fortalecimiento de la productividad general y sectorial de la economía (competitividad), el desarrollo de la infraestructura y la investigación, desarrollo e innovación. Solo en estos tres rubros se concentra el 75,6% de la demanda de inversión (véase el cuadro 1), en consonancia con la evidencia de otros países en desarrollo.

<sup>1</sup> Metodología que permite evaluar la eficacia de un objetivo a partir de cinco parámetros: *specific* (específico), *measurable* (medible), *achievable* (alcanzable), *relevant* (relevante) y *time-bound* (a tiempo).

El interés ambiental manifiesto en la formulación del PNDES y en la alineación de los objetivos con la Agenda 2030 explica una elevada inversión en este eje (21,3% del total)<sup>2</sup>. El poco incremento sugerido para el gasto social (2,9% del total), por su parte, puede responder a tres factores: i) el impacto transversal que las inversiones en otros ejes (infraestructura, sectorial, I+D+i) puede provocar en los niveles de vida de la población, mediante su impacto sobre la productividad y el ingreso nacional; ii) los altos niveles de partida del país (infraestructura y dotación de capital humano), y iii) la dependencia de políticas menos intensivas en recursos materiales (diseño institucional, capacitación, generación de consensos).

El ejercicio afrontó barreras que deben ser corregidas en futuras actualizaciones. En primer lugar, el efecto conjunto de la pandemia, el recrudecimiento del bloqueo de los Estados Unidos y la acumulación de desequilibrios internos genera serias distorsiones sobre la trayectoria de las principales variables. En segundo lugar, la implementación del ordenamiento monetario provocó discontinuidades en las series de cuentas nacionales que limitan su validez para la estimación de valores futuros. Por último, la ausencia de un modelo de equilibrio general dificulta identificar sinergias entre los recursos y procesos incorporados y los resultados obtenidos, así como posibles duplicidades.

Con base en estas limitaciones, se asumieron los siguientes supuestos: i) no se toma en consideración la dinámica específica del aumento del PIB ni los efectos multiplicadores de la nueva inversión sobre la producción; ii) los procesos productivos se realizan con eficiencia óptima (no se toman en cuenta reservas de eficiencia derivadas de posibles reingenierías de proceso); iii) no se incluyen en la mayoría de los casos, por no disponibilidad estadística, gastos de mantenimiento, y iv) la economía transitará primero hacia la recuperación de la crisis por COVID-19 por lo que, aunque se proyectan incrementos anuales hasta 2030, el mayor avance se observa en el último quinquenio (2026 a 2030).

A pesar de los supuestos asumidos y las posibles sobre o subestimaciones que ello conlleva, el ejercicio representa un área de oportunidad relevante para las autoridades cubanas. Se cuenta con una metodología y un ejercicio de base que pueden ser actualizados sistemáticamente, a la vez que se identificaron los principales desafíos para su perfeccionamiento: i) revisar herramientas y bases estadísticas; ii) ajustar y validar metas e indicadores; iii) incorporar estimaciones de gastos de mantenimiento; iv) estudiar la reingeniería de procesos, en los casos que corresponda, y v) construir un modelo de equilibrio general y modelos sectoriales de equilibrio parcial para verificar las relaciones causa-efecto identificadas y optimizar la información que se obtiene del conjunto de indicadores.

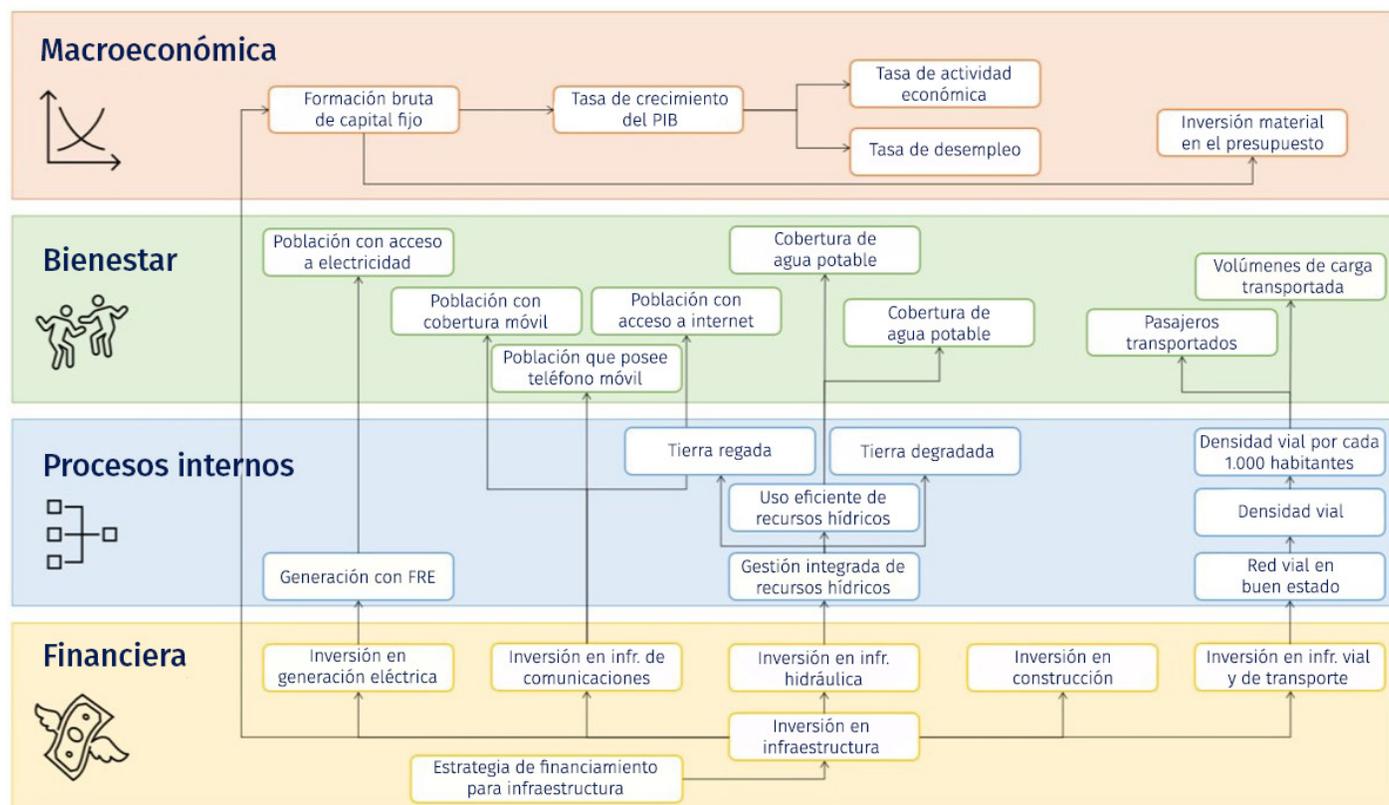
Con el ejercicio se propone, además, implementar tres herramientas para el uso de métricas e indicadores en los marcos del PNDES y su estrategia de financiamiento: i) conjunto de diagramas de relación entre objetivos, estableciendo las conexiones entre las familias de indicadores (cuáles son de inversión directa, de resultados inmediatos, de efectos sobre la población y de resultados macroeconómicos); ii) agrupación de indicadores según la familia de financiamiento como vía para facilitar la identificación de fuentes de financiamiento disponibles, y iii) bases para la construcción de un cuadro de mando integral (*balanced scorecard*) para monitorear el cumplimiento del PNDES (en el diagrama 2 se muestra un ejemplo para el caso de la inversión en infraestructura).

---

<sup>2</sup> La estimación no incluye los valores esperados de pérdidas materiales potenciales como consecuencia del impacto de fenómenos, debido a que no hay certeza de que ocurran. Sin embargo, es un elemento que las autoridades deben tener en cuenta.

## Diagrama 2

### Cuadro de mando integral (*balanced scorecard*): inversión en infraestructura



Fuente: Elaboración propia.

El ejercicio concluye con la presentación de un grupo de recomendaciones, entre las que resaltan: i) estimar las fuentes de financiamiento necesarias para cubrir las brechas financieras; ii) establecer un equipo técnico especializado para el seguimiento y monitoreo de los indicadores del PNDES y la Agenda 2030; iii) promover la capacitación de los empleados públicos sobre la conceptualización y el uso de metas e indicadores; iv) profundizar el diálogo para actualizar las metas e indicadores con diversos actores y el apoyo de los consultores nacionales; v) estimar los efectos de la implementación del PNDES sobre el crecimiento económico, el empleo, el ingreso y el bienestar, y vi) continuar el proceso de alineación estratégica del PNDES y la Agenda 2030.

El informe permite lecturas adicionales sobre los retos del financiamiento al desarrollo en Cuba. En primer lugar, las necesidades de financiamiento estimadas para cumplir las metas de desarrollo casi duplican las capacidades de crecimiento e inversión del país<sup>3</sup>. Ello implica que no es posible llevar a cabo todos los objetivos del PNDES, especialmente en el contexto actual. Es preciso jerarquizar metas y reducir las necesidades de financiamiento mediante incrementos de productividad y eficiencia del mecanismo económico.

<sup>3</sup> Para el ejercicio se asumen supuestos macroeconómicos de partida: 5% de crecimiento del PIB real y una tasa de acumulación promedio del 22% entre 2025 y 2030. Hasta 2024 se asume un período de recuperación de la crisis por COVID-19, a partir de las estimaciones de *The Economist Intelligence Unit* (EIU, 2021). En este escenario, la inversión total entre 2022 y 2030 alcanzaría los 31.775 millones de dólares.

En segundo lugar, la inversión extranjera directa (IED) se perfila como la principal fuente de financiamiento no generadora de nuevos desequilibrios, teniendo en cuenta los niveles previos de endeudamiento público y externo, así como las oportunidades limitadas (en términos de volumen y agilidad) de otras fuentes de financiamiento. Suponiendo que la IED cubra el 60% de las necesidades de inversión para cumplir las metas del PNDES, sería necesario atraer capitales en niveles entre 5 y 9 veces superiores al promedio de los últimos cinco años. Por tanto, se requiere continuar avanzando en transformaciones institucionales para atraer capital externo y una evaluación objetiva del flujo potencial de IED en el actual contexto internacional.

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)