

# Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



## NOTA DE POLÍTICA NÚM. 10 AGENDA INNOVADORA DE FINANCIAMIENTO





# Agenda innovadora de financiamiento

En diciembre de 2021, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó el informe especial núm. 12 sobre la evolución y efectos de la pandemia por COVID-19 en la región. En el informe, titulado *Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe*<sup>1</sup>, se proponen cinco medidas de política para el financiamiento al desarrollo en el subcontinente: i) ampliar y redistribuir la liquidez desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo; ii) incrementar la capacidad de respuesta de las instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales; iii) llevar a cabo una reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral; iv) proporcionar instrumentos innovadores de financiamiento, y v) integrar estas medidas a una estrategia para construir un futuro mejor.

Como parte de los productos del programa conjunto Apoyo a la Implementación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Cuba (CIFRA, por sus siglas en inglés), se elaboró un reporte que discute las cinco medidas que propone la CEPAL, estableciendo a partir de ellas lecturas y recomendaciones de política para Cuba. En una primera lectura se resalta la singularidad de Cuba en el acceso a fuentes de financiamiento, debido al sistema de sanciones del Gobierno de los Estados Unidos. La no pertenencia de Cuba a las principales instituciones financieras internacionales (IFIs)<sup>2</sup> limita su participación en iniciativas como la reasignación de derechos especiales de giro<sup>3</sup> o la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés).

En una segunda lectura se advierte sobre cambios en los flujos de financiamiento a la región: i) los financiamientos multilaterales se han rezagado en relación con los bancos regionales y subregionales de desarrollo (véase el gráfico 1); ii) los bancos regionales y subregionales han focalizado sus financiamientos hacia el fortalecimiento de los gobiernos, mientras que los nacionales hacia el sector productivo, y iii) los sistemas de garantía han pasado a ser un importante instrumento de apoyo a las mipymes.

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe*, 2021 [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47489>.

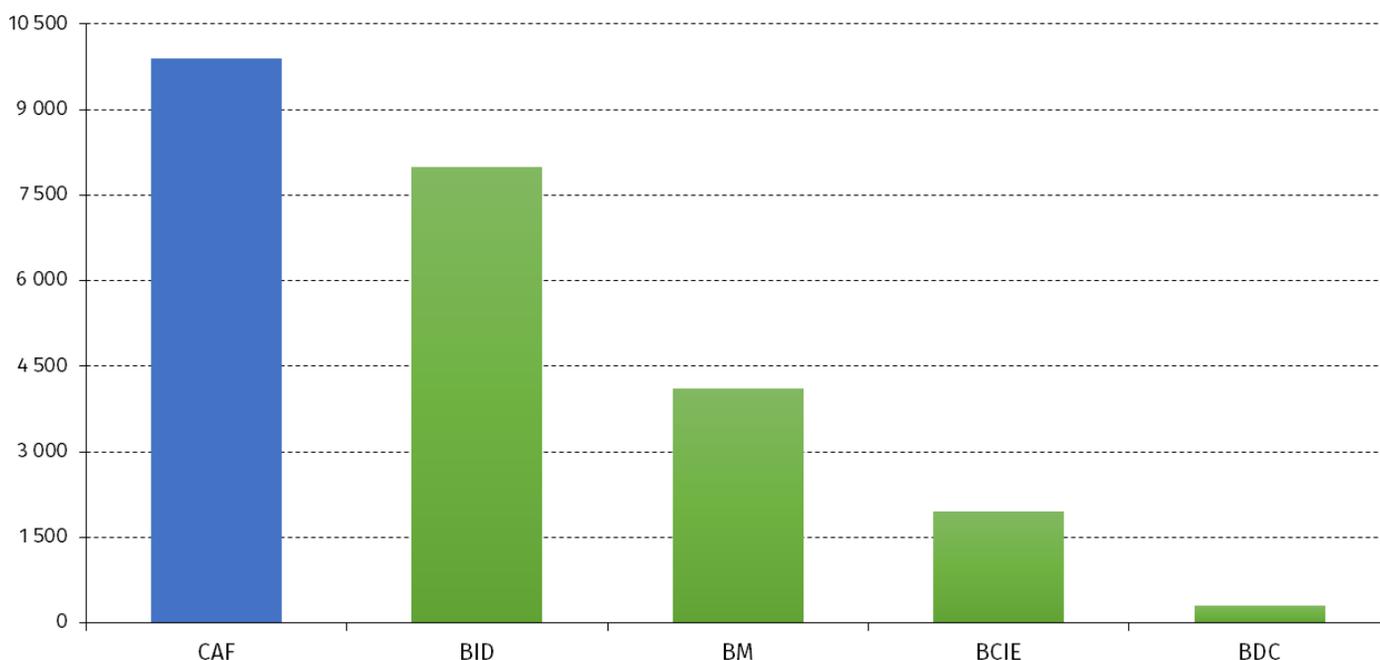
<sup>2</sup> Cuba no pertenece al Fondo Monetario Internacional (FMI), ni al Banco Mundial (BM) ni al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Ley Helms-Burton tipifica la voluntad del gobierno norteamericano de que Cuba no pertenezca a estas instituciones (Helms-Burton, 1996). Véase [en línea] <https://instituciones.sld.cu/facultadfinlayalbarran/files/2019/06/Ley-Helms-Burton.pdf>.

<sup>3</sup> Países de la región con características similares a Cuba recibieron entre 300 y 700 millones de dólares como parte de la nueva asignación de DEG en 2021.

## Gráfico 1

### América Latina y el Caribe: financiamiento de bancos de desarrollo, enero de 2020 a febrero de 2021

(En miles de millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención la pérdida paulatina de protagonismo en el financiamiento a la región de instituciones a las que Cuba tiene limitaciones de acceso debido a las sanciones norteamericanas, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la necesidad de mirar al resto de bancos de desarrollo regionales y subregionales. Cuba firmó en 2016 un acuerdo de colaboración con el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. En abril de 2017 Cuba ingresó oficialmente al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que recientemente aprobó el primer financiamiento a Cuba en apoyo al combate de COVID-19<sup>4</sup>.

Se desconocen acciones para el acercamiento al Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), de menor relevancia en términos de volúmenes de financiamiento a la región, pero con otros lazos identitarios, económicos y políticos<sup>5</sup>. Resalta también la necesidad de identificar oportunidades de acceso al Banco Asiático de Inversión e Infraestructuras (BAII) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NBD)<sup>6</sup>, teniendo en cuenta la participación de Cuba en la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda<sup>7</sup>, así como su aceptación en 2020 como Estado Observador de la Unión Económica Euroasiática<sup>8</sup>.

Una reflexión particular merece la función de los bancos de desarrollo nacionales en la estrategia de financiamiento al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES). Aunque en Cuba no hay bancos de desarrollo nominalmente establecidos, en la práctica los bancos comerciales conjugan funciones de banca comercial y de desarrollo. Ello lleva a profundizar sobre si es necesario crear una banca de desarrollo

<sup>4</sup> EFE, "BCIE concede a Cuba crédito para producir 200 millones de vacunas anticovid", 2021a [en línea] [https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-cuba\\_bcie-concede-a-cuba-cr%C3%A9dito-para-producir-200millones-de-vacunas-anticovid/47253642](https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-cuba_bcie-concede-a-cuba-cr%C3%A9dito-para-producir-200millones-de-vacunas-anticovid/47253642).

<sup>5</sup> Aunque Cuba es miembro del Banco del Alba, entre 2009 y 2018, el país había recibido el 16% de los financiamientos del Banco por un valor de apenas 72,8 millones de dólares.

<sup>6</sup> Cuba pertenece al Banco Internacional de Inversiones (BII), del que recibió financiamientos por 55,8 millones de euros en 2019.

<sup>7</sup> EFE, "China y Cuba concretan alianzas dentro de la Nueva Ruta de la Seda", 2021b [en línea] <https://elnuevodiario.com.do/china-y-cuba-concretan-alianzas-dentro-de-la-nueva-ruta-de-la-seda/>.

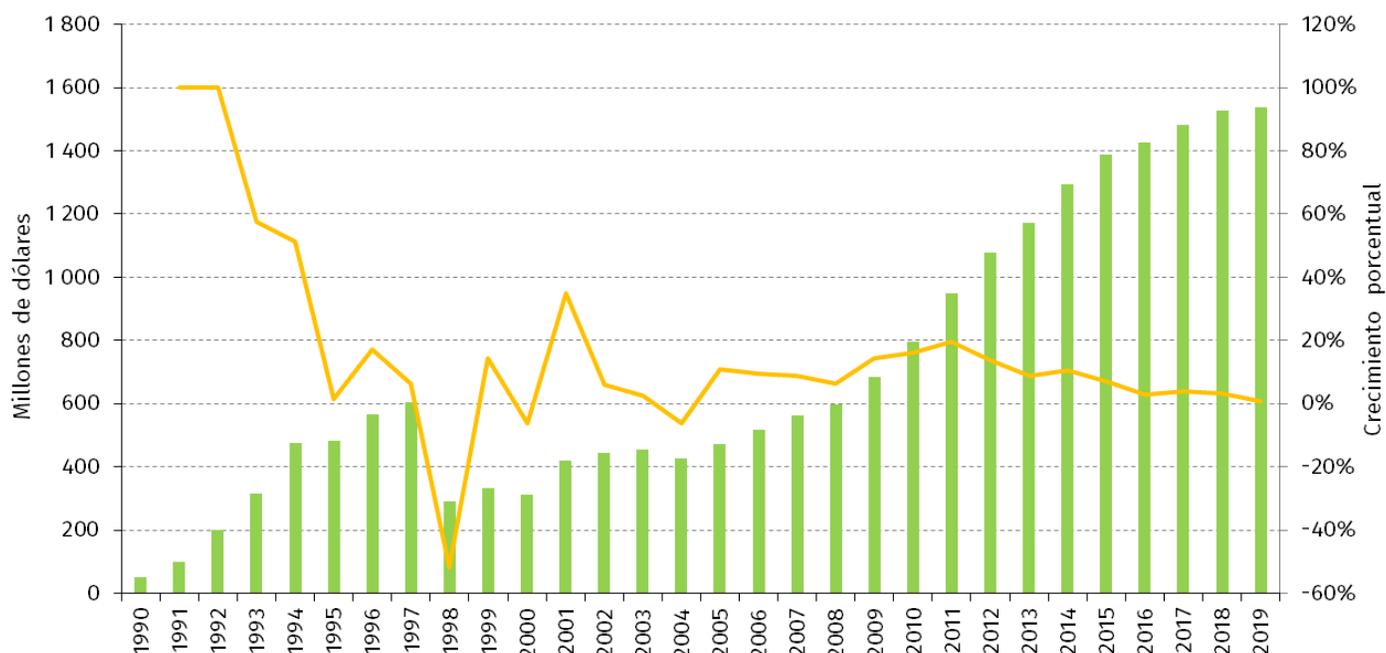
<sup>8</sup> Proyecto de integración entre la Federación de Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán y Kirguistán.

(lo que ha sido un reclamo de varios sectores, especialmente en lo referido a la agricultura)<sup>9</sup> o si, por el contrario, lo que se requiere es especificar claramente los mecanismos de financiamiento al desarrollo dentro de la banca pública.

Una tercera lectura está asociada a los desafíos en el diseño de la política tributaria, la regulación de los mercados, la credibilidad del sistema financiero y la inconvertibilidad del peso, que generan incentivos a la utilización del efectivo como medio de pago o la realización de transacciones de pagos, cambio y financiamiento a través de canales alternativos a los oficiales. De acuerdo con varias estimaciones<sup>10</sup>, alrededor del 46% de las remesas en efectivo enviadas por la comunidad cubanoamericana transita a través de redes informales (véase el gráfico 2). Aunque en estas tendencias influyen notablemente las sanciones de los Estados Unidos, especialmente las referidas a las remesas y otros pagos transfronterizos, es necesario continuar desarrollando estrategias e instrumentos públicos para lograr una mayor y más efectiva formalización de estos flujos.

## Gráfico 2

### Cuba: comportamiento de la entrada de remesas informales, 1990-2019



Fuente: M. Carmona, "Mercado informal de divisas en Cuba", tesis en opción de licenciatura en economía, Universidad de la Habana, Cuba, 2020.

Por último, las propuestas de la CEPAL resaltan el rol de los mecanismos innovadores de financiamiento. Dadas las características de la economía cubana y su vulnerabilidad a la ocurrencia de fenómenos meteorológicos extremos (huracanes, sequías), la utilización de cláusulas de vinculación de catástrofes puede ser especialmente útil en el rediseño de los mecanismos de negociación y gestión de deuda. Resaltan también la existencia de oportunidades insuficientemente exploradas en términos de acceso a financiamientos verdes, dada la mayor oferta internacional de estos instrumentos y el prestigio internacional de Cuba en el enfrentamiento al cambio climático y la protección del medio ambiente.

<sup>9</sup> En 2021 se creó el Banco de Fomento Agrícola y la Financiera de Microcréditos, S. A. (institución financiera de microcréditos para los nuevos actores económicos). Sin embargo, ninguna puede considerarse como banco de desarrollo. El Banco de Fomento Agrícola operará desde un banco comercial existente (BANDEC).

<sup>10</sup> M. Carmona, "Mercado informal de divisas en Cuba", tesis en opción de licenciatura en economía, Universidad de la Habana, Cuba, 2020.

Como reflejan varios ejercicios del CIFFRA, la renegociación de la deuda externa resulta un objetivo impostergable. Sin embargo, en el actual contexto económico y político, nacional e internacional, se complejiza alcanzar esquemas de renegociación favorable con el Club de París como la llevada a cabo en 2015. Por tanto, el uso de mecanismos innovadores no solo se impone para nuevos financiamientos, sino para la reestructuración de la deuda acumulada. La utilización de bonos vinculados al ingreso nacional bruto (INB)<sup>11</sup> podría ser de utilidad en este sentido.

Una revisión de los nuevos mecanismos e instrumentos de emisión y gestión de deuda requiere generar consensos sobre temas que no han sido suficientemente abordados hasta el momento. Por un lado, se requiere profundizar en un debate sobre una apertura gradual de la cuenta de capitales, como incentivo a la atracción de flujos financieros externos en un contexto de reducidos espacios para la atracción de capitales foráneos. Ello no supondría la eliminación de controles cambiarios y de capitales, sino una flexibilización hacia otros más indirectos y controles de capitales tradicionales<sup>12</sup>. Por otro lado, es preciso estudiar alternativas de acceso a mercados de capitales, al menos en proporciones pequeñas o para proyectos específicos, como mecanismo para diversificar las fuentes de financiamiento externo.

A la luz de este informe, cinco mensajes fundamentales pueden incorporarse a los diagnósticos elaborados por diferentes ejercicios del CIFFRA:

- i) A pesar de las importantes restricciones de financiamiento asociadas a la no pertenencia de Cuba a las principales IFIs, está ocurriendo una “mutación” hacia un mayor protagonismo de los bancos regionales, subregionales y nacionales en el financiamiento al desarrollo. Cuba tiene nichos de oportunidad en al menos cinco opciones de acercamiento o profundización de relaciones con instituciones regionales y subregionales que pueden explorarse: i) el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina; ii) el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); iii) el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC); iv) el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), y v) el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NBD).
- ii) A pesar de tener una banca pública grande y distribuida en todo el país, los niveles de intermediación financiera en Cuba son muy bajos, la delimitación entre la actividad de banca comercial y banca de desarrollo de los bancos es frágil, a la vez que persisten restricciones a la demanda de financiamientos en pesos cubanos. 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 papel, actores e instrumentos para el financiamiento bancario doméstico al desarrollo.
- iii) Debe continuar profundizándose en los mecanismos que permitan establecer una mayor canalización de las remesas y otros flujos transfronterizos hacia los canales oficiales, así como en estrategias que incidan directamente en ello (estabilización macroeconómica, recuperación de la convertibilidad del peso cubano, diseño de la política tributaria, regulación de mercados, credibilidad del sistema financiero, entre otras).
- iv) La experiencia internacional muestra un importante abanico de mecanismos innovadores de financiamiento al desarrollo. Sin embargo, dichos mecanismos requieren amplios conocimientos técnicos, madurez institucional y entornos macroeconómicos sólidos para su implementación. Se identifican tres espacios en los que es posible explorar su utilización para Cuba: 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.

<sup>11</sup> Los bonos vinculados al producto interno bruto (PIB) o al ingreso nacional bruto (INB) son instrumentos financieros que vinculan el pago del principal o de los intereses (o ambos) al crecimiento del PIB o el INB.

<sup>12</sup> El mayor uso por personas naturales de criptomonedas en esquemas desregulados está imponiendo una apertura de facto de la cuenta de capitales, aunque aún limitada.

- v) La exploración de estas oportunidades para el financiamiento al desarrollo requiere de instituciones (organizaciones, reglas de juego, instrumentos) en sintonía con un campo muy dinámico, demandante de flexibilidad y conocimientos especializados. En este sentido, se impone generar consensos acerca de cuestiones medulares que impactan sobre todas estas áreas: i) las condiciones, restricciones y demandas para la gestión de la cuenta de capitales (modalidades de controles cambiarios y de capitales); ii) la flexibilización y descentralización de decisiones para la gestión de financiamientos; iii) la asimilación de perspectivas de negociación que tengan en cuenta la toma de riesgos por los acreedores, y iv) la necesidad de formar equipos técnicos especializados para el diseño, implementación, negociación y monitoreo de instrumentos de financiamiento al desarrollo.

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)