

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



MEMORIA N° 1 DESAFÍOS DE LA BANCA DE DESARROLLO EN CUBA





En ejercicios anteriores del Programa Conjunto “Apoyo a la conformación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento para los ODS en Cuba” (CIFFRA, por sus siglas en inglés) se llamó la atención sobre el peso creciente de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe para impulsar la recuperación económica y la transformación productiva. En consecuencia, se propuso abrir el debate sobre la pertinencia de promover instituciones de financiamiento al desarrollo en el país.

En función de ello, y como parte de los productos finales de CIFFRA, el 3 de junio de 2022 se realizó el panel titulado “Desafíos y oportunidades de la banca de desarrollo en Cuba”, con el concurso de más de 30 representantes del gobierno, la academia y el sistema de Naciones Unidas, muchos de los cuales han participado en anteriores ejercicios y espacios de discusión del proyecto.

Las ponencias de Francisco Villarreal (funcionario de CEPAL), Karina Cruz (investigadora del Centro de Estudios de la Economía Cubana) e Ileana Estévez (asesora de la vicepresidenta del Banco Central de Cuba) discutieron a profundidad sobre referencias, desafíos, oportunidades y experiencia reciente de la banca de desarrollo en el país.

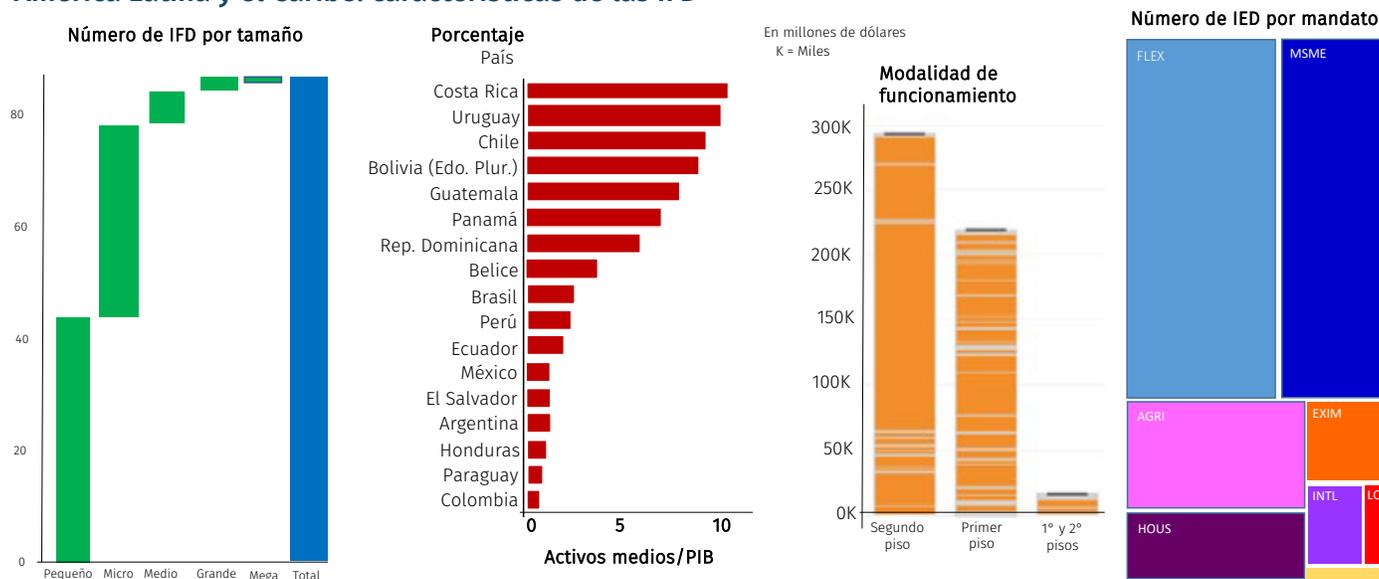
Francisco Villarreal hizo un repaso de la experiencia, funciones, evolución y desafíos de las Instituciones Financieras para el Desarrollo (IFD) en la región y el mundo. Resaltó que, a raíz de la crisis financiera internacional de 2008 surgió un nuevo consenso que cuestionaba la eficiencia de los mercados financieros y promovía un vuelco regulatorio. En este contexto se observó un renovado interés en las IFD, donde se valoraba su papel contracíclico (lo cual quedó demostrado durante la pandemia) y su capacidad de facilitar el financiamiento de iniciativas que por sus características no atraen el interés de inversionistas privados (infraestructura, nuevas tecnologías, inclusión financiera).

De acuerdo con la iniciativa Finance in Common, en la actualidad existen más de 500 IFD alrededor del mundo, con un volumen de activos cercano a los 23 billones de dólares. Se estima que en conjunto facilitan financiamiento por cerca de 2,2 billones de dólares anualmente, aproximadamente el 10% del total de inversión, pública y privada, realizada anualmente a nivel global.

En el gráfico 1 se muestran algunas características de las IFD en el caso particular de América Latina. Casi un 80% se clasifican como pequeñas (la heterogeneidad de la región se manifiesta también en sus IFD). No obstante, muchas de estas instituciones son pequeñas en términos absolutos, pero relativamente grandes en sus mercados específicos. La mayoría opera a través de instituciones de segundo piso y su

mandato es diverso, desde instituciones con un mandato múltiple (FLEX) o para el apoyo a MiPymes, hasta las que están más focalizadas en apoyar el ámbito rural o el financiamiento del comercio exterior.

Gráfico 1 América Latina y el Caribe: características de las IFD



Fuente: F. Villarreal, 2022.

Llamó la atención de que, así como las IFD juegan roles esenciales, persisten desafíos que no se logran resolver, pero que es posible mitigar. Por un lado, existe un desajuste natural entre la oferta de financiamientos, que busca un rendimiento comercial, y las características de riesgo y rendimiento de los segmentos en los que se suelen enfocar las IFD. Este descalce es lo que crea dependencia del apoyo público. Por otro lado, conciliar la función de desarrollo de largo plazo de las IFD con la función contracíclica (corto plazo) plantea una serie de compromisos que no está claro cómo se resuelven.

El mayor desafío es fortalecer la capacidad de las IFD para gestionar el riesgo, dada la naturaleza de sus actividades y el hecho de que: i) atienden a segmentos que las instituciones financieras privadas no están dispuestas a atender, y ii) asumen riesgos que las instituciones financieras privadas no están dispuestas a asumir.

Karina Cruz discutió, a partir de 10 criterios, los principales rasgos que distinguen a la banca comercial de la banca de desarrollo, para luego identificar qué características están presentes en el promedio de la banca cubana. Todo ello como antecedente para una reflexión sobre la necesidad de desarrollar las IFD en Cuba, frente a los desafíos de financiamiento de la transformación productiva.

La comparación de estos 10 criterios evidencia que los bancos cubanos, a pesar de definirse como comerciales, comparten rasgos de la banca de desarrollo, de forma explícita o implícita. Desde el punto de vista del plazo del crédito, las fuentes de fondeo y los servicios que ofrecen operan como banca comercial. Desde el punto de vista de los sujetos de créditos, el manejo de riesgos y los criterios de rentabilidad operan como banca de desarrollo. Desde el punto de vista de la propiedad, el mandato, las tasas, y los requisitos y garantías exigidas, comparten características de ambas.

Esta mezcla de funciones y características genera solapamiento y conflictos de roles, así como distorsiones e indefiniciones en cuanto a la medición de resultados y los mecanismos de rendición de cuentas. En la práctica, conduce a que los bancos no puedan funcionar correctamente ni como bancos comerciales ni como bancos de desarrollo.

Con base en ello, planteó un conjunto de preguntas que ayudarían a dilucidar la necesidad o no de una banca de desarrollo en Cuba: ¿existen razones que justifican la existencia de una banca de desarrollo en Cuba? ¿existen sectores o segmentos subatendidos desde el punto de vista del financiamiento? ¿los problemas de algunos de estos sectores son de financiamiento o tienen otras causas? ¿la banca de desarrollo puede resolverlas? ¿es suficiente la estructura o el esquema de bancos existentes, o es necesario separar las funciones de banca de desarrollo y de banca comercial? ¿qué condiciones del entorno habría que modificar para que la banca de desarrollo funcione?

Ileana Estévez presentó la experiencia específica y reciente de la banca de fomento agrícola en el país. Luego de comentar sus antecedentes, indicó los objetivos que motivaron promover una banca de fomento agrícola: i) corregir la dispersión de las fuentes de financiación a este sector, ii) incrementar la especialización de los estudios de factibilidad para proyectos de inversión, iii) desarrollar normas e incentivos para facilitar el financiamiento específico a la producción agrícola, y iv) incrementar la efectividad en la movilización de recursos para estos destinos.

En función de ello, se propuso crear una estructura especializada en una institución del sistema bancario para la atención del sector agropecuario y la industria azucarera, bajo condiciones de banca de fomento o desarrollo, bajo las siguientes premisas: i) obtener recursos sin costos que permitan su colocación con intereses muy bajos, ii) contribuir a reducir los recursos presupuestarios para cubrir desbalances en la actividad agropecuaria, iii) asignar fondos, fundamentalmente del Presupuesto del Estado, que permitan conceder financiamientos a la base productiva en condiciones más favorables, iv) concentrar los recursos financieros de apoyo a la agroindustria, incluyendo los provenientes del exterior, y v) ofrecer a las unidades productoras los financiamientos bancarios bajo las modalidades de líneas de crédito, préstamos, descuentos de efectos o factoring, leasing o arrendamiento.

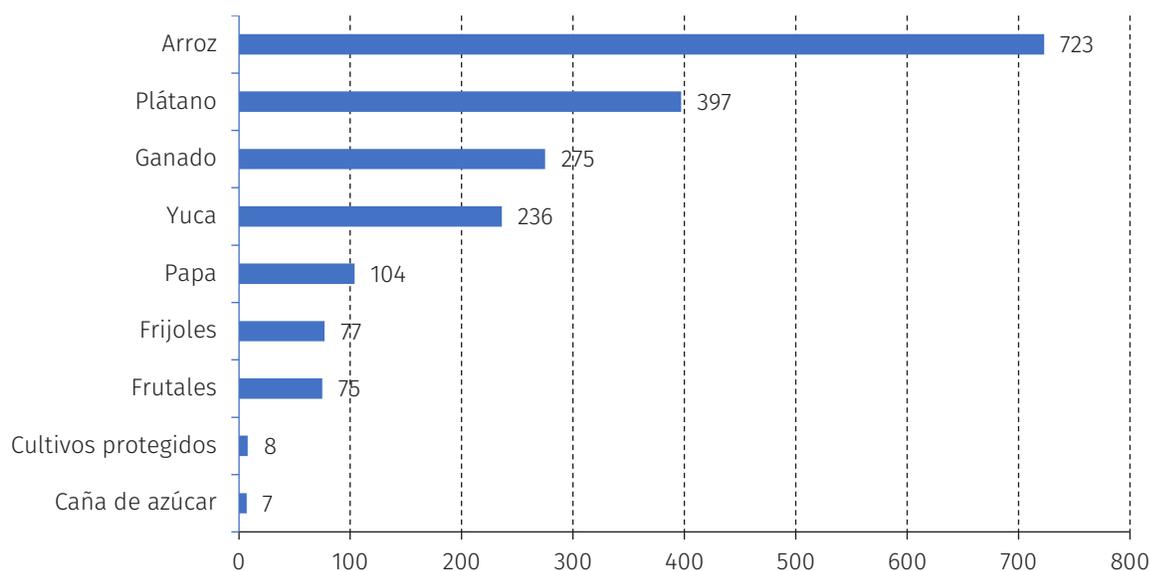
Dada la relevancia de las acciones de coordinación, se creó un Comité de Coordinación Agropecuaria, con el propósito de organizar los procesos financieros en correspondencia con las capacidades y condiciones productivas de cada momento¹.

En septiembre de 2021 se llevaron a cabo los primeros financiamientos. En el gráfico 2 se muestran los productores beneficiados (más de 1.900) por cultivo, resaltando los productores arroceros, que han recibido alrededor de un 27% de los financiamientos concedidos. En el corto período de la experiencia, se puede apuntar que ha tenido un impacto positivo en los productores, los que muestran interés en acceder a sus beneficios.

¹ El Comité es presidido por el Ministerio de Economía y Planificación y se integra por el Ministerio de Finanzas y Precios, el Banco Central de Cuba, el Ministerio de la Agricultura, el grupo empresarial estatal del azúcar (AZCUBA), y la participación del Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), la Empresa de Seguro Nacional y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, como invitados permanentes.

Gráfico 2

Cuba: productores beneficiados, septiembre 2021 a mayo 2022



Fuente: Estévez (2022).

El panel concluyó con un amplio debate de los participantes, resaltando los siguientes mensajes:

- ▶ los elementos expuestos avalan la necesidad de promover las IFD en Cuba (más allá de la experiencia específica del fondo de fomento agrícola) para la captación de recursos, su colocación y especialización;
- ▶ los problemas del sector agrícola no son solo financieros, sino estructurales, por lo que se habla de una condición necesaria, pero no suficiente para superar los desafíos de la transformación productiva;
- ▶ en esquemas de esta naturaleza la banca tiene que ser lo suficientemente especializada y autónoma para poder realizar una evaluación de riesgos lo más rigurosa posible;
- ▶ el tema del fondeo de este tipo de instituciones es muy relevante, teniendo en cuenta las problemáticas actuales de asignación de recursos.

Comité Técnico CIFFRA – 28 de julio de 2022



C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org