

# Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



## NOTA DE POLÍTICA N° 14 RECOMENDACIONES SOBRE EXPORTACIONES E IED





Los ejercicios de análisis y diagnóstico 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) han revelado las dificultades del país para financiar la recuperación económica y su estrategia de desarrollo, alineada con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Los impactos combinados del recrudescimiento del bloqueo económico, comercial y financiero del Gobierno norteamericano contra Cuba, la pandemia por COVID-19, el conflicto en Europa del Este, y la acumulación de distorsiones estructurales, han agudizado las restricciones de acceso a los mercados internacionales, la escasez de divisas y el deterioro macroeconómico del país.

Las fuentes de financiamiento externo son esenciales para corregir este panorama, en especial el fomento de exportaciones y la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). Como parte de las actividades de CIFFRA, el equipo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró un informe que resume y argumenta 30 recomendaciones de política para apoyar las estrategias nacionales de fomento de las exportaciones y para la atracción y canalización de IED hacia las prioridades del desarrollo.

Las recomendaciones se basan en la experiencia acumulada por CEPAL y los valiosos insumos de ejercicios precedentes de CIFFRA en los que participaron numerosos expertos nacionales e internacionales, especialmente: i) el mapeo de políticas de financiamiento, ii) la identificación de restricciones vinculantes para el financiamiento al desarrollo, y iii) el reporte sobre mejores prácticas internacionales en áreas de política claves<sup>1</sup>.

El informe fue presentado y debatido con las autoridades cubanas en varios espacios de diálogo y un taller con funcionarios de primer nivel del gobierno, académicos nacionales, expertos internacionales y representantes de la CEPAL, otras agencias de Naciones Unidas y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). A continuación, se relacionan los principales mensajes del informe:

- ▶ En la economía cubana el crecimiento está restringido por la balanza de pagos, en un entorno de restricciones de acceso a los mercados internacionales de capital, lo que obliga a mantener un saldo comercial cercano al equilibrio. Por ello, las exportaciones, a pesar de ser un flujo corriente, representan una fuente de financiamiento de primer orden. La IED es la única fuente que, en el corto plazo, podría atraer volúmenes relevantes de financiamiento al país sin generar nuevos desequilibrios macroeconómicos.

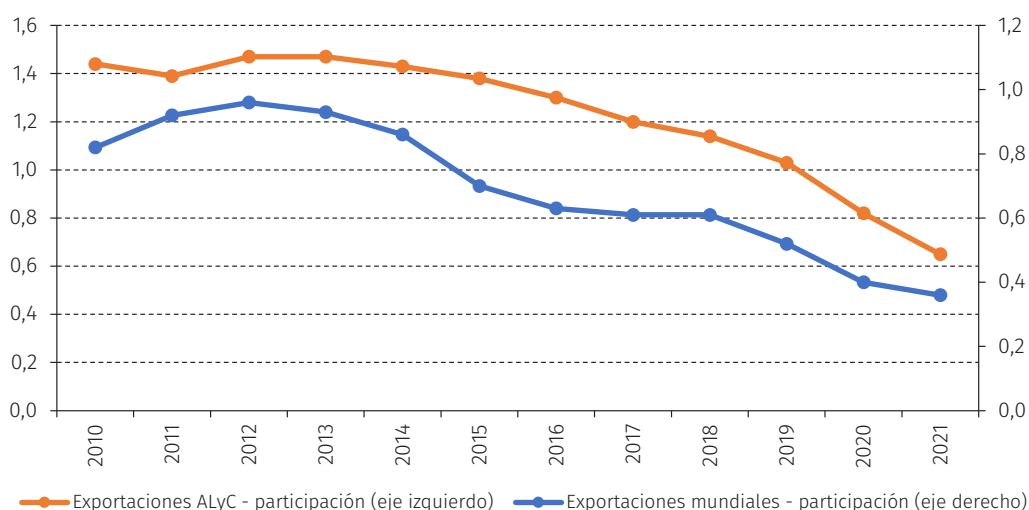
<sup>1</sup> Véase la Notas de Política de CIFFRA [en línea] <https://www.cepal.org/es/marco-integrado-financiamiento-cuba-ciffra>.

- ▶ A pesar de ser centrales dentro de la actualización del modelo económico y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, las estrategias de inserción en las cadenas globales de valor (CGV) no han ofrecido los resultados deseados. Las exportaciones totales de 2020 representaron un 47,0% del valor exportado en 2012. Como resultado, la participación de las exportaciones cubanas en las exportaciones regionales y mundiales ha ido cayendo progresivamente (ver figura 1). Entre 2011 y 2020 los flujos anuales promedios de IED fueron apenas una quinta parte de los valores estimados como necesarios para dinamizar el crecimiento productivo del país.

### Gráfico 1

#### Cuba: participación en las exportaciones mundiales y de América Latina y el Caribe, 2010-2021

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba*, 2021.

- ▶ Tanto las exportaciones como la IED tienen un mayor peso de actividades de bajo valor agregado. Las exportaciones, por su parte, están altamente concentradas por mercados y renglones, aunque en niveles inferiores desde la última década.
- ▶ CEPAL propone un conjunto de 30 recomendaciones de política para la solución de los desafíos identificados. Aunque no se trata de una estrategia en sí misma, supone una contribución a los esfuerzos de las autoridades para el fomento de exportaciones y la atracción de IED, desde el debate y el análisis de múltiples actores y saberes.
- ▶ Las recomendaciones parten de advertir las complejidades del escenario de partida y los subsecuentes reducidos márgenes de maniobra. En el contexto actual, las políticas de fomento de exportaciones y atracción de IED por sí solas, no garantizan el cumplimiento de sus objetivos.
- ▶ En consecuencia, la implementación de estas recomendaciones parte de las siguientes premisas: i) la definición de una clara jerarquización de objetivos y procesos, ii) la articulación con el macroprograma de transformación productiva e inserción internacional, y iii) la puesta en marcha y/o aceleración (en paralelo) de cursos de política medulares para la recuperación y aceleración de la actualización del modelo económico cubano, especialmente, la estabilización macroeconómica y las transformaciones asociadas a la actualización del modelo económico.

- ▶ Las 30 recomendaciones se articulan a través de pilares que pretenden corregir los principales “cuellos de botella” para el fomento de exportaciones y atracción de IED. Cada pilar persigue corregir o mitigar los impactos de 5 grupos de restricciones identificados en diferentes ejercicios de CIFFRA (ver figura 2): i) reducida oferta exportable, ii) concentración de rubros y mercados de exportación e inversión, iii) débiles e ineficientes esquemas de financiamiento e inversión, iv) altos costos de servicios, logística e infraestructura, y v) insuficientes capacidades y coordinación de políticas. La clasificación por pilares tiene utilidad metodológica para futuros ejercicios de profundización de estas u otras recomendaciones.

## Diagrama 1

### Pilares (programas) de la propuesta de recomendaciones de política

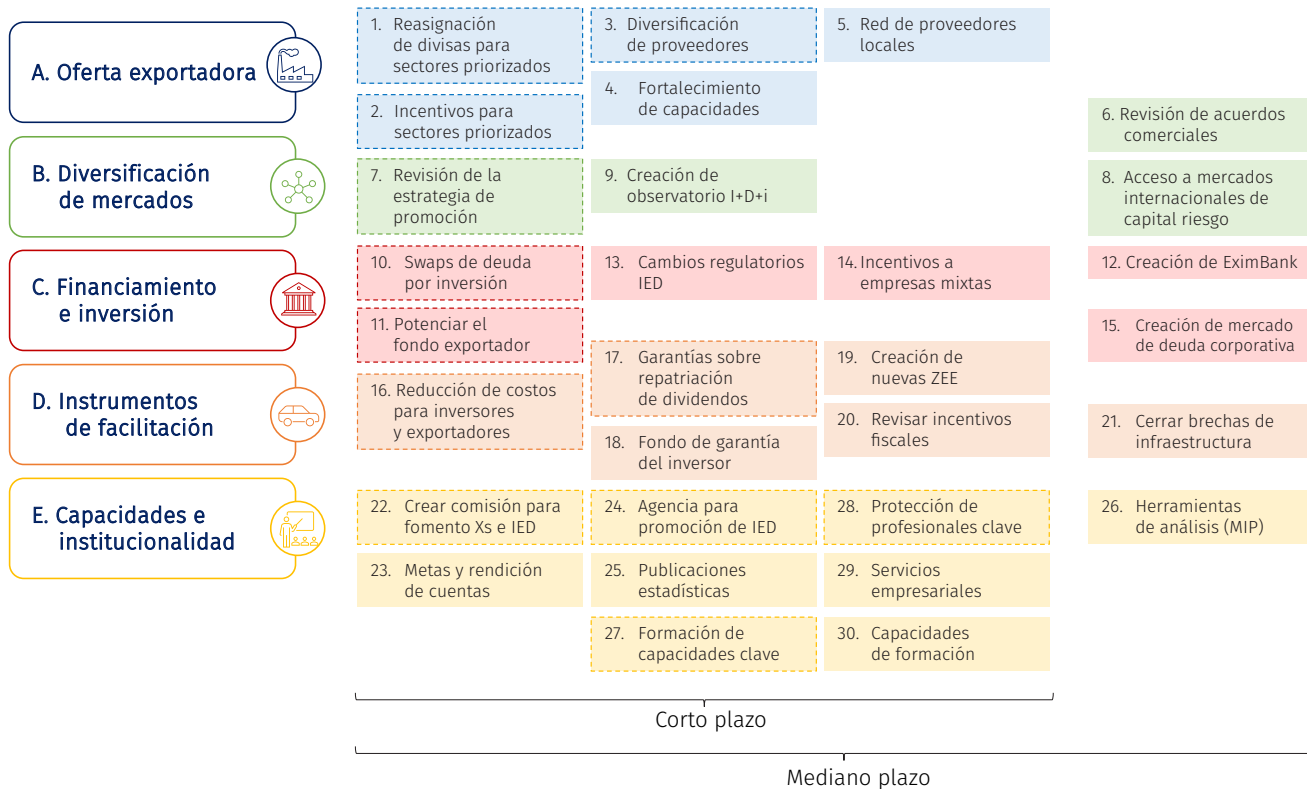


Fuente: Elaboración propia.

- ▶ En un ejercicio de mayor jerarquización, el equipo de CEPAL definió 14 políticas prioritarias dentro de las 30 recomendadas, tomando en cuenta el plazo de implementación (menores plazos), los costos de aplicación (menores recursos financieros) y su relevancia (impacto general y transversal sobre las metas de la estrategia). No obstante, se sugiere realizar ejercicios de priorización similares con los decisores de política, con base en información más específica en manos de las autoridades.
- ▶ En el diagrama 2 se muestran las 30 recomendaciones desde una perspectiva temporal. Su descripción y fundamentación se detallan en el informe de CEPAL a las autoridades. También se resaltan las 14 recomendaciones prioritarias (en recuadros discontinuos). Se asume que el corto plazo comprende de 0 hasta 2 años para la implementación de estas medidas. El mediano plazo comprendería de 3 a 5 años.
- ▶ Las recomendaciones propuestas toman en cuenta la experiencia internacional, pero adaptados a particularidades del país también estudiadas en ejercicios anteriores de CIFFRA: i) dificultades de acceso a mercados externos e instituciones financieras internacionales producto del bloqueo de los Estados Unidos, ii) desequilibrios persistentes y crecientes de la balanza de pagos, iii) presencia de controles cambiarios y de capitales, iv) brechas de infraestructura física y tecnológica, entre otros.
- ▶ Un elemento central de la estrategia se basa en los mecanismos de gobernanza, promoción y monitoreo. En el diagrama 3 se muestra las instituciones propuestas para la gobernanza de las estrategias de fomento de exportaciones y atracción de IED: i) comisión mixta (interinstitucional), ii) agencia de promoción, iii) EximBank, iv) fondo exportador, v) fondo de garantías del inversor, y vi) observatorio I+D+i para el comercio y la inversión internacional.
- ▶ Algunas de estas instituciones existen o pueden crearse a partir de agencias existentes, ampliando o modificando sus funciones y alcance. No obstante, la clave de éxito no radica en la cantidad de instituciones, o incluso en la calidad de la implementación individual de políticas, sino en la capacidad para coordinar y promover sinergias entre ellas y con otras áreas relevantes (trasversales) de las políticas públicas. En ello tienen un rol fundamental la Comisión y la Agencia de Promoción.

## Diagrama 2

### Treinta (30) medidas para el fomento de exportaciones y la atracción de IED.



Fuente: Elaboración propia.

## Diagrama 3

### Cuba: instituciones para la gobernanza de las políticas comerciales y de IED.



Fuente: Elaboración propia.



**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](http://www.cepal.org)