

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



NOTA DE POLÍTICA N° 16 RECOMENDACIONES SOBRE FINANCIAMIENTO PRODUCTIVO





Desde el inicio del proceso de actualización del modelo económico cubano se ha reconocido la necesidad de superar importantes brechas estructurales: alta dependencia importadora, insuficiente desempeño de los principales rubros exportables, descapitalización de la base productiva, atraso tecnológico e insuficientes encadenamientos productivos, entre otros.

Avanzar en la solución de estos desequilibrios requiere focalizar esfuerzos hacia sectores estratégicos, así como realizar modificaciones y ajustes en el modelo de inserción, participación y especialización de la economía cubana en el escenario internacional. El acceso al financiamiento y el empleo óptimo de los recursos disponibles constituyen determinantes clave dentro de esta política.

Como parte de las actividades 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), el equipo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró un informe que resume y argumenta 30 líneas de acción para apoyar los esfuerzos nacionales para el financiamiento a la transformación productiva en el sector agropecuario¹.

Estas recomendaciones se basan en la experiencia acumulada por la CEPAL y los valiosos insumos de ejercicios precedentes de CIFFRA en los que participaron numerosos expertos nacionales e internacionales: i) el mapeo del panorama financiero, ii) el mapeo de políticas de financiamiento, y iii) la identificación de restricciones vinculantes para el financiamiento al desarrollo en Cuba².

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 y otras agencias de Naciones Unidas. A continuación, se relacionan los principales mensajes del informe:

- ▶ A pesar de existir distorsiones estructurales de base, la insuficiente focalización de la política industrial limita el impacto de las medidas implementadas en los últimos años para dinamizar sectores estratégicos.

¹ Se decidió focalizar las recomendaciones en el sector agropecuario, dada su relevancia para la soberanía alimentaria y la sustitución de importaciones.

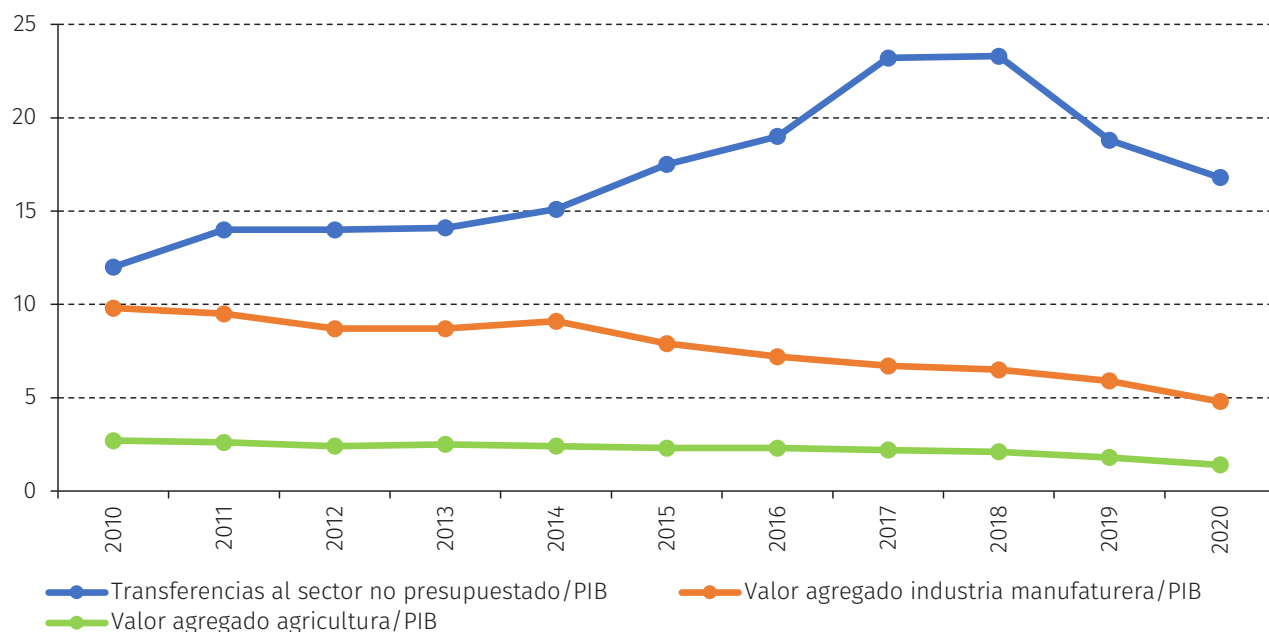
² Véase las notas de política 2, 4 y 7 de CIFFRA [en línea] <https://www.cepal.org/es/marco-integrado-financiamiento-cuba-ciffra>.

- ▶ La principal limitación radica en el reducido acceso del país a los mercados externos de capitales y las instituciones financieras internacionales, producto de las sanciones del gobierno de los Estados Unidos. A ello se suma un escenario internacional complejo, marcado por un crecimiento considerable de los precios, el endurecimiento de las condiciones de financiamiento y las negativas perspectivas de la economía mundial en 2022 y 2023.
- ▶ No obstante, factores internos como la inestabilidad macroeconómica, las dificultades para asumir obligaciones externas, la agudización de los problemas de inconvertibilidad del peso cubano y la expansión de la economía informal, generan también un entorno adverso para el diseño y la implementación de políticas de financiamiento.
- ▶ El análisis agregado del financiamiento a la transformación productiva refleja que: i) las fuentes de recursos son escasas y dispersas, ii) el financiamiento doméstico tiene el mayor peso en la asignación de recursos para el desarrollo productivo, iii) existe una insuficiente movilización de recursos externos, y iv) hay una baja correspondencia entre los niveles de financiamiento por sectores y su impacto en el crecimiento.
- ▶ Los instrumentos fiscales (primera fuente de financiamiento a la transformación productiva) no generan los incentivos adecuados, pues se aplican de manera homogénea, generalizada, retardada y no se someten a suficientes procesos de evaluación y monitoreo. Entre 2010 y 2020 las transferencias fiscales a la actividad empresarial incrementaron su proporción respecto al PIB en un 4,8%. En contraste, durante el mismo periodo, el aporte al PIB de la industria manufacturera y la agricultura (principales destinos de esas transferencias) se redujo en un 5,0% y un 1,3%, respectivamente (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

Cuba: transferencias al sector empresarial y valor agregado sectorial/PIB, 2010-2020

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), varios anuarios.

Los financiamientos bancarios (segunda fuente de financiamiento a la transformación productiva) tienen una baja contribución a la actividad económica. En 2019 la mayor parte del crédito se concentró en la agricultura (37,3%), la industria azucarera (15,7%) y el resto de la industria manufacturera (16,1%), sectores que en su conjunto decrecieron un 7,6 %.

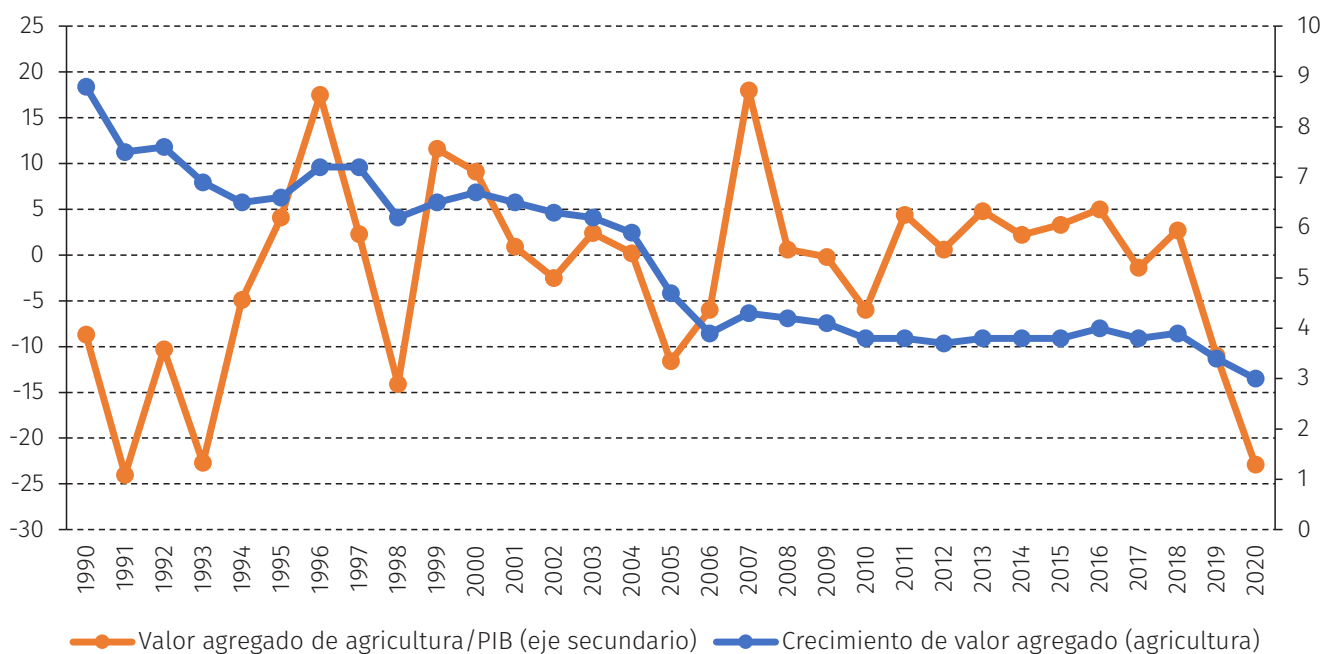
La baja intermediación financiera responde, entre otros factores, a: i) el papel elevado del presupuesto público en los mecanismos de asignación de recursos, ii) la falta de autonomía y el débil esquema de incentivos en el sector empresarial, iii) los frágiles sistemas de garantías y cumplimiento de los contratos, iv) la no existencia de una banca de desarrollo, v) la baja bancarización en el sector no estatal de la economía, v) la insuficiente inclusión y educación financiera, vi) el mayor protagonismo de la economía informal y v) la agudización de desequilibrios macroeconómicos.

En el caso específico del sector agrícola, sus bajos niveles de productividad, competitividad y contribución al crecimiento (véase el gráfico 2) permiten afirmar que: i) sus problemas no solo obedecen a temas de financiamiento, sino a déficits estructurales, y ii) el diseño de las fuentes de financiamiento no genera los incentivos adecuados y no se ajusta a sus necesidades productivas.

Gráfico 2

Cuba: crecimiento del valor agregado agrícola y participación en el PIB, 1990-2020

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), varios anuarios.

- Las políticas de financiamiento a la agricultura, dirigidas a movilizar y canalizar recursos hacia el desarrollo requieren una visión sistémica, integral y coordinada. La insuficiente coordinación de muchas de esas acciones de política en la actualidad genera dispersión en el empleo y la regulación de las fuentes de financiamiento existentes, a la vez que no promueven los incentivos adecuados hacia el uso de otras fuentes, como la IED y la colaboración internacional.

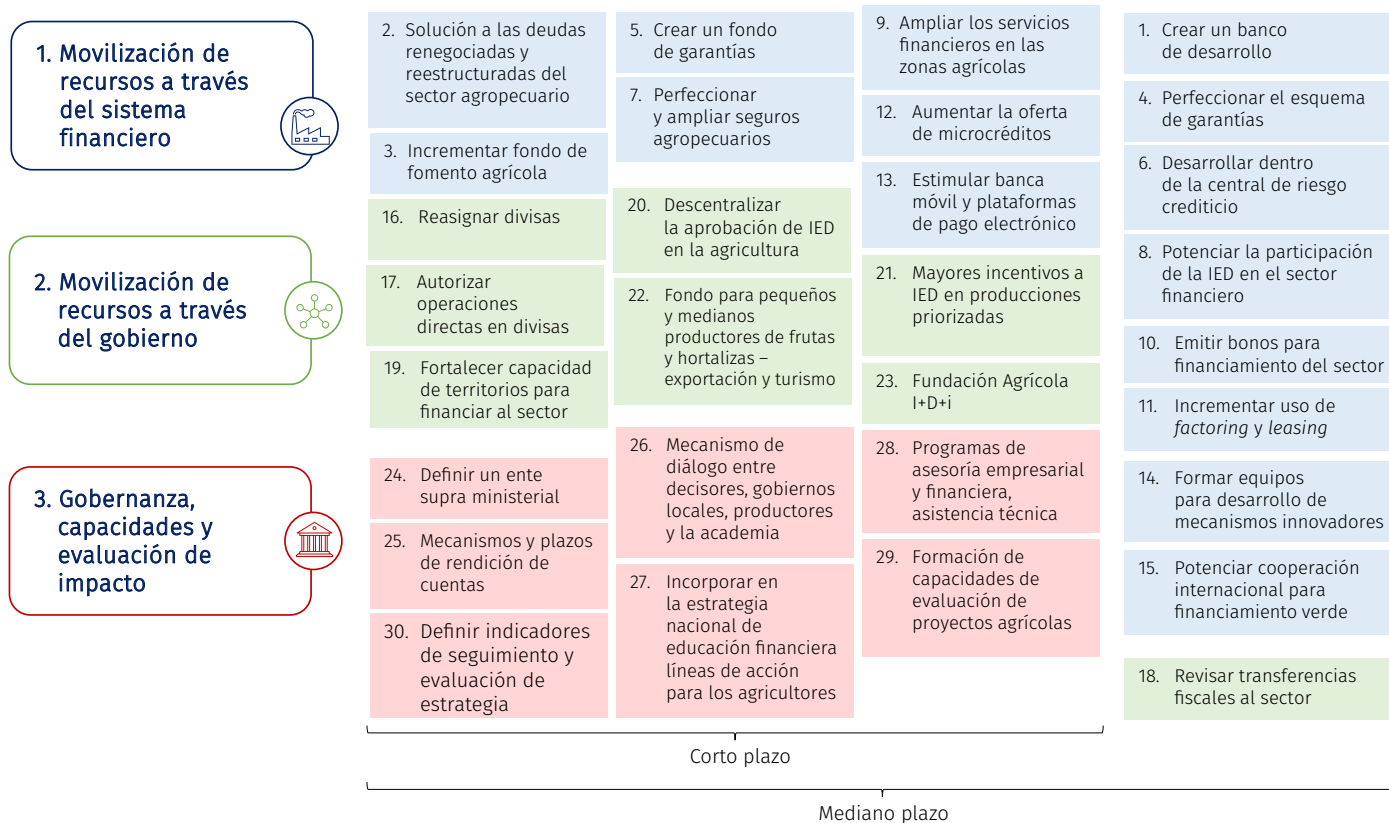
- ▶ El sector agropecuario cubano ofrece oportunidades a tener en cuenta: i) potencial productivo (se estima que la mitad de los alimentos que se importan podrían ser producidos en el país); ii) la agricultura es uno de los sectores priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES); iii) establecimiento reciente de un Fondo de Fomento para el desarrollo agrícola; iv) creación reciente de un Comité de Coordinación para el financiamiento agrícola, y iv) existencia de varios proyectos de cooperación internacional con resultados favorables.
- ▶ La estrategia de financiamiento a la transformación productiva propuesta como parte de CIFFRA recomienda incrementar la captación, canalización y utilización óptima de los recursos financieros en los sectores y actores dinamizadores del cambio estructural, a través del diseño de políticas e instrumentos para influir en la oferta, la demanda y el entorno de financiamiento.
- ▶ Propone estructurar el diseño de la estrategia de financiamiento a la transformación productiva en torno a 3 ejes de política: i) movilización y canalización de recursos a través del sistema financiero, ii) movilización y canalización de recursos a través del gobierno, y iii) gobernanza, capacidades y evaluación de impacto³.
- ▶ En el contexto actual, las recomendaciones de política no garantizan por sí solas los resultados esperados. Requieren una visión integral y de coordinación interna y con otras áreas de política. En función de ello, se precisa un grupo de premisas generales (financiamiento a la transformación productiva) y específicas (financiamiento al sector agropecuario).
- ▶ Como premisas generales se definen:
 - ▶ el complejo contexto de partida obliga a focalizar los esfuerzos en pocos sectores estratégicos con capacidad de agregar valor y generar mejoras de eficiencia en el corto plazo;
 - ▶ el financiamiento a la transformación productiva no debe concebirse como una política independiente, sino como parte de una estrategia mucho más amplia de transformación productiva, y
 - ▶ su alcance estará subordinado a la implementación de un programa de estabilización macroeconómica y la aceleración de las transformaciones del modelo económico relacionadas con la modificación de los esquemas de asignación de recursos, el desarrollo del sistema financiero, la regulación y profundización de mercados, el fortalecimiento de la empresa estatal y el fomento de pymes.
- ▶ Como premisas específicas para el sector agrícola se definen:
 - ▶ los problemas de la agricultura en Cuba no están asociados exclusivamente a temas de financiamiento, sino a deformaciones en su matriz productiva; por tanto, la calidad de la estrategia de financiamiento depende de la transformación estructural del sector,
 - ▶ los altos niveles de incumplimientos contractuales y la acumulación de deudas renegociadas y reestructuradas de la agricultura con el sistema financiero se deben solucionar de manera definitiva, para lo cual es necesario el fortalecimiento del marco institucional.

³ En esta propuesta se hace énfasis en las fuentes de financiamientos públicas nacionales (transferencias fiscales y financiamientos bancarios), teniendo en cuenta que como parte de otros ejercicios de CIFFRA se presentan recomendaciones de política para la captación de recursos externos (remesas, IED y exportaciones).

- En el diagrama 1 se muestran las 30 líneas de acción propuestas desde una perspectiva temporal. Su descripción y fundamentación se detallan en el informe de la CEPAL a las autoridades.

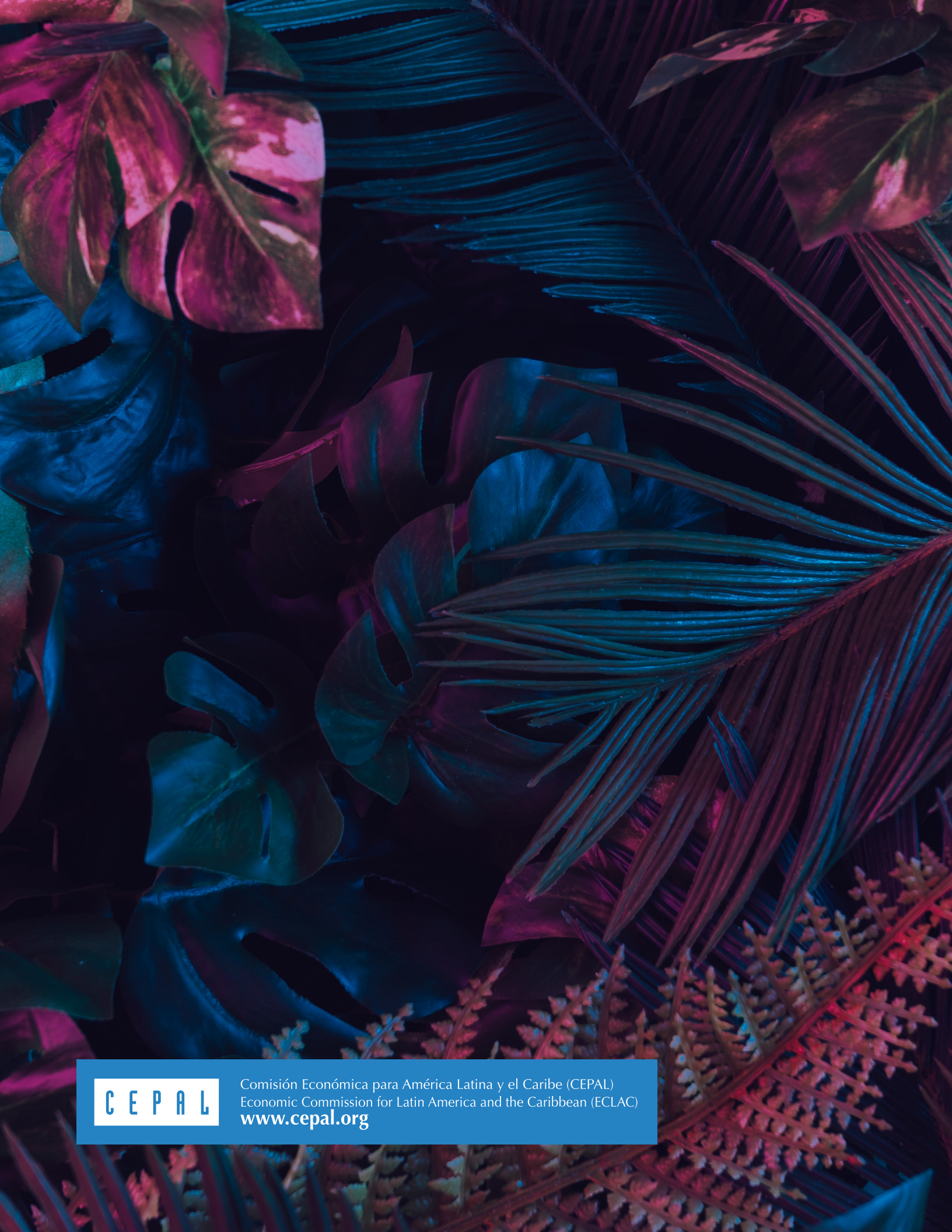
Diagrama 1

Líneas de acción para el financiamiento a la transformación productiva.



Fuente: Elaboración propia.

Comité Técnico CIFFRA – marzo 2023



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