

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)

# Mapeo del panorama financiero

Carlos Lage  
Francisco Villarreal  
Indira Romero



NACIONES UNIDAS

CEPAL



años

Trabajando por  
un futuro productivo,  
inclusivo y sostenible



MINISTERIO DE  
ECONOMÍA Y  
PLANIFICACIÓN

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)

# Mapeo del panorama financiero

Carlos Lage  
Francisco Villarreal  
Indira Romero



Este documento fue preparado por Carlos Lage, Consultor, y Francisco Villarreal e Indira Romero, Funcionarios de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, bajo la supervisión de Ramón Padilla, Jefe de dicha Unidad, en el marco de las actividades del Programa Conjunto CIFFRA.

Se agradece el liderazgo y la coordinación del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) de Cuba en la implementación de CIFFRA. Asimismo, se agradece la colaboración del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central de Cuba, la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), y el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINCEX) en cada etapa de CIFFRA. Asimismo, se agradece la colaboración cercana en el diseño y la implementación de CIFFRA del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina del Coordinador Residente en Cuba.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

#### Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario. La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

La fecha de cierre del material estadístico del presente documento es el 30 de septiembre de 2021.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2023/26

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: C. Lage, I. Romero y F. Villarreal, *Mapeo del panorama financiero* (LC/MEX/TS.2023/26), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción.....	7
<b>I. Contexto</b> .....	11
A. Transformaciones económicas e institucionales.....	11
B. Evolución macroeconómica: 2010-2019 .....	13
<b>II. Panorama financiero</b> .....	19
A. Panorama financiero general .....	19
B. Finanzas públicas nacionales.....	22
C. Finanzas privadas nacionales.....	26
D. Finanzas públicas internacionales.....	28
E. Finanzas privadas internacionales.....	32
<b>III. Comentarios finales</b> .....	35
<b>Bibliografía</b> .....	39
<b>Anexo Fuentes, usos y estimaciones estadísticas</b> .....	43
<b>Cuadro</b>	
Cuadro 1	Flujos, tendencias y restricciones del Panorama Financiero Cubano.....36
<b>Gráficos</b>	
Gráfico 1	Cuba, América Latina y el mundo: crecimiento del PIB, 2010-2020..... 13
Gráfico 2	Crecimiento del PIB e incidencia de principales sectores económicos, 2010-2019..... 14
Gráfico 3	Evolución de la cuenta corriente, 2010-2018..... 15
Gráfico 4	Crecimiento del PIB trimestral, 2019-2020..... 16

Gráfico 5	Panorama financiero general.....	20
Gráfico 6	Estructura de las fuentes de financiamiento, 2018.....	20
Gráfico 7	Evolución de los ingresos del presupuesto del Estado, 2010-2019 .....	22
Gráfico 8	Recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2018.....	23
Gráfico 9	Evolución del déficit fiscal, 1996-2019 .....	24
Gráfico 10	Peso relativo por sectores del PIB, gasto público y créditos, 2018 .....	26
Gráfico 11	Creación de empleo por segmentos (M), 2014-2019.....	27
Gráfico 12	Crecimiento del sector privado comparado con el crecimiento del PIB corriente, 2012-2019.....	28
Gráfico 13	Créditos oficiales externos y flujos de ayuda oficial al desarrollo, 2005-2019 .....	29
Gráfico 14	Deuda externa/PIB, 2018 .....	30
Gráfico 15	Peso relativo por sectores del PIB y la asignación de divisas, 2018 .....	31
Gráfico 16	Evolución de las fuentes privadas internacionales, 2010-2019 .....	32
Gráfico 17	Remesas/PIB, 2018.....	33
Gráfico 18	Peso relativo por sectores del producto interno bruto, la inversión y la inversión extranjera directa, 2018.....	34
<b>Recuadro</b>		
Recuadro 1	Tendencias recientes de las exportaciones cubanas.....	25
<b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Actividades del resultado 1 del programa conjunto: evaluación de la arquitectura financiera nacional.....	8
Diagrama 2	Resumen de los flujos cubiertos por el enfoque <i>development finance assessment</i> .....	9

## Resumen

Con el Mapeo del panorama financiero se describe, desde una perspectiva integral, el conjunto de fuentes públicas y privadas, nacionales e internacionales, de financiamiento al desarrollo en Cuba. Se toma como referencia el enfoque metodológico del *Development Finance Assessment Guidebook (DFA)* y se concluye que el panorama financiero cubano está marcado por un acceso inestable, no diversificado y poco sostenible a fuentes para financiar el desarrollo. La evolución de las principales variables macrofinancieras en Cuba está marcada por tres grandes hitos recientes: la actualización del modelo económico cubano desde comienzos de la década de 2010; el reinicio de las relaciones con los Estados Unidos desde 2015 y el incremento de las sanciones durante la administración de Donald Trump a partir de 2017. Ello refleja la volatilidad de estos flujos y su sensibilidad a choques externos, especialmente las relaciones con los Estados Unidos.

En 2018 las remesas familiares y la monetización del déficit fiscal concentraron el 77% de las fuentes de financiamiento de la economía cubana. Sin embargo, ya sea por su alcance o su sostenibilidad, estas no representan una alternativa sólida desde una visión de largo plazo. Resulta llamativo, a su vez, el peso reducido de los financiamientos desde el sistema bancario y la inversión extranjera directa (IED), a pesar de las acciones llevadas a cabo por el país para promover estos flujos y el reconocimiento de su importancia para financiar la brecha de ahorro-inversión, sin que lleven a incurrir en nuevos desequilibrios macroeconómicos.

El Mapeo del panorama financiero es uno de los primeros productos del Programa Conjunto “Apoyo a la conformación del Marco Nacional Integrado de Financiamiento para los ODS en Cuba” (CIFIIRA, por sus siglas inglés). Con este primer diagnóstico se suministraron insumos relevantes para ejercicios posteriores, así como para definir el alcance y la hoja de ruta del proyecto.



## Introducción

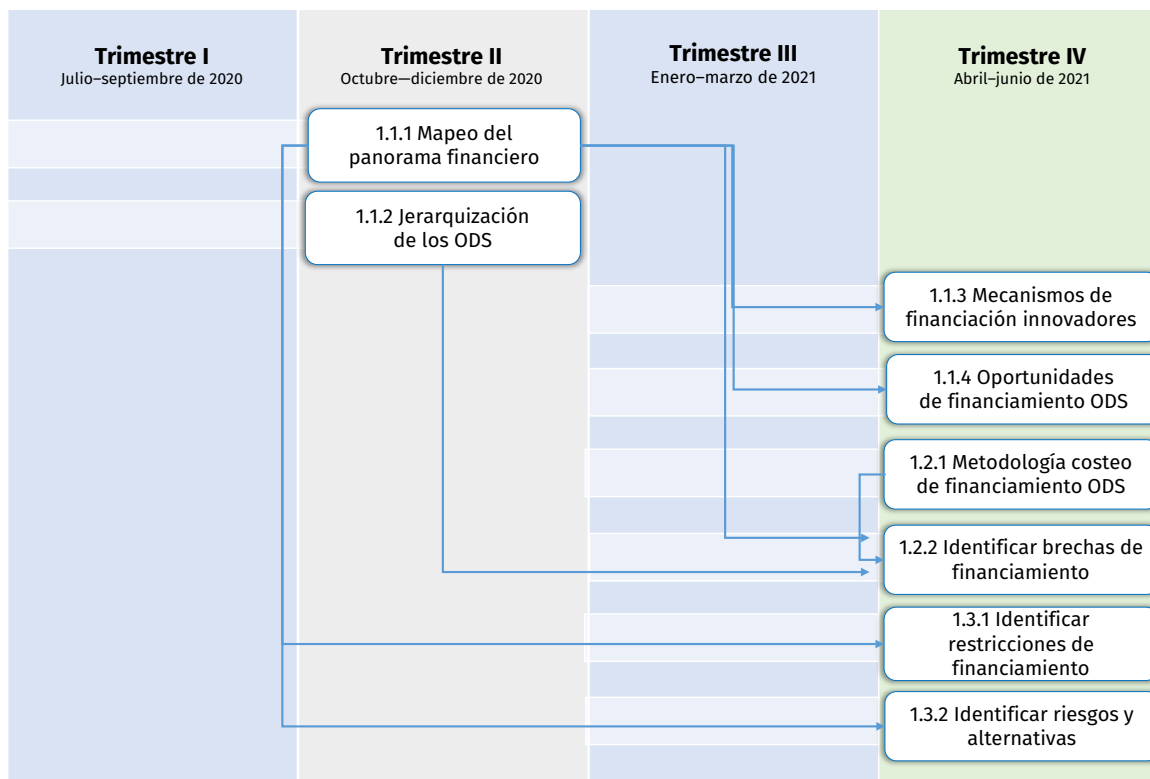
El programa conjunto Apoyo al Desarrollo de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS en Cuba persigue el desarrollo y la adopción de esta herramienta como un instrumento de planificación, definición y evaluación de políticas de financiamiento dirigidas a promover una efectiva movilización de recursos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La implementación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA, por sus siglas en inglés) resulta de especial relevancia para el país en el contexto actual de transformaciones al modelo económico, así como su adaptación a la nueva normalidad, asociada al COVID-19.

El programa conjunto (JP), con duración de dos años (julio 2020–junio 2022) tiene como objetivos evaluar la arquitectura financiera de los ODS en Cuba, identificar recursos potenciales para diseñar un marco de políticas de financiación de la agenda de desarrollo, fortalecer los mecanismos de monitoreo y supervisión, y perfeccionar los esquemas de gobernanza y coordinación de políticas. Lo lidera, por las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba y la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) del Sistema de las Naciones Unidas en Cuba. Por la parte cubana está liderado por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) y participan el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central de Cuba (BCC), el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI).

Con el mapeo del panorama financiero se busca analizar las fuentes actuales de financiamiento para el desarrollo en Cuba, así como identificar oportunidades para su fortalecimiento. Es la primera de varias actividades del programa conjunto que, en su interrelación, permitirán dar cierre a la evaluación y diagnóstico de la arquitectura financiera nacional (véase el diagrama 1).

Diagrama 1

## Actividades del resultado 1 del programa conjunto: evaluación de la arquitectura financiera nacional



Fuente: Elaboración propia.

Este primer ejercicio se circunscribe en lo esencial a realizar una fotografía del contexto, trayectorias y disponibilidad de los recursos en relación con la escala de inversiones y servicios necesarios para alcanzar los ODS. Aunque acompaña el estudio de tendencias con el análisis del entorno institucional, no se propone aún realizar recomendaciones de política<sup>1</sup>. Para su elaboración se ha utilizado como referencia el *Development Finance Assessment Guidebook (DFA)*<sup>2</sup>, elaborado por el PNUD. Otras tareas subsecuentes del programa conjunto, también con el soporte de la DFA, permitirán jerarquizar, secuenciar y costear metas, identificar oportunidades y restricciones y, finalmente, delinear las principales brechas de financiamiento.

En el presente informe se describen las tendencias fundamentales de las principales fuentes de financiamiento en Cuba (públicas, privadas, internas y externas) en la última década (2010-2019). Comienza con una descripción del contexto político-institucional y macroeconómico. Luego se analiza el panorama financiero a partir de cuatro bloques de estudio que propone la DFA: i) finanzas públicas nacionales; ii) finanzas privadas nacionales; iii) finanzas públicas internacionales, y iv) finanzas privadas internacionales (véase el diagrama 2).

<sup>1</sup> Las actividades del Marco Nacional Integrado de Financiamiento están desagregadas y cumplen diferentes análisis que se complementan entre sí: tendencial, cuantitativo, institucional, entre otros. Sobre esta base, el mapeo del panorama financiero tiene un objetivo únicamente de descripción de las principales tendencias del entorno de financiamiento al desarrollo en el país. Otras actividades profundizarán en el análisis institucional y la proposición de alternativas de política.

<sup>2</sup> La *Development Finance Assessment (DFA)* es una metodología elaborada por el PNUD, basada en la experiencia de naciones asiáticas en la evaluación integral de múltiples fuentes de financiamiento al desarrollo. Es la recomendada por UNDESA para varias actividades relacionadas con la implementación de marcos integrados de financiamiento y la utilizada por los países que han iniciado proyectos de esta naturaleza. Véase PNUD (2020) [en línea] <https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/sustainable-development/development-finance-assessment-guidebook.html>.

Diagrama 2

Resumen de los flujos cubiertos por el enfoque del *Development Finance Assessment Guidebook*

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Development Finance Assessment Guidebook: A Tool for Countries to Finance the Sustainable Development Goals*, 2020 [en línea] <https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/sustainable-development/development-finance-assessment-guidebook.html> [fecha de consulta: 6 de febrero de 2021].

Para realizar el ejercicio de mapeo del panorama financiero resulta clave disponer de la mayor cantidad de información estadística, con el fin de realizar análisis sobre disímiles fuentes y usos de financiamientos. Para el presente informe no se tuvo acceso a toda la información necesaria y, en función de ello, algunas secciones (recuadros en naranja) utilizan información estimada, cuyo fin únicamente es mostrar la utilidad analítica de ese enfoque de presentación de datos. Las conclusiones de estos recuadros no son parte de las conclusiones generales del informe.

Para los análisis de tendencia en los que se carece de información sobre fuentes de financiamiento de menor peso relativo, se han utilizado supuestos generales de estimación, bajo el criterio de que imprecisiones menores sobre las proporciones de cada fuente no modifican las conclusiones generales del informe. En el anexo se muestran los principales elementos tomados en cuenta para la compilación, el ajuste y la estimación de datos. Al final de cada epígrafe o sección relevante se muestra un resumen (recuadros en azul) de las principales lecciones de política. En los comentarios finales se hace un resumen del panorama identificado, así como las restricciones y elementos del contexto para tener en cuenta.



## I. Contexto

### A. Transformaciones económicas e institucionales

En 2007 el Gobierno de Cuba inició un proceso de transformaciones administrativo-institucionales como la reorganización de entidades estatales, el perfeccionamiento empresarial, medidas contra la corrupción y otros cambios orientados a impulsar el sector agrícola. Las transformaciones tuvieron un nuevo impulso en abril de 2011, con la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), de donde emanaron los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*<sup>3</sup>, hoja de ruta del proceso de actualización del modelo económico cubano.

A partir de 2012 entraron en vigor cambios de mayor alcance, incluyendo: i) una nueva Ley Tributaria; ii) promulgación del Decreto-Ley que establece las normas y reglamento de funcionamiento de la Zona Especial de Desarrollo Mariel; iii) aprobación de una nueva Ley de Inversión Extranjera; iv) medidas para fortalecer la autonomía y competitividad de la empresa estatal; v) reducción de la plantilla estatal, junto a la autorización de 201 actividades por cuenta propia, y vi) aprobación experimental de la conformación de cooperativas no agropecuarias.

En el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), que tuvo lugar en abril de 2016 en La Habana, se presentaron los documentos *Conceptualización del modelo económico y social cubano* y *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*<sup>4</sup>. Dichos documentos, aprobados en mayo de 2017 por el Pleno del Comité Central del PCC y en junio por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), dan un alcance adicional al proceso de transformaciones, dotándole de un programa de desarrollo con líneas estratégicas y visión de largo plazo para guiar su implementación.

Las transformaciones económicas demandaron cambios importantes en la Carta Magna vigente, conllevando a un proceso consultivo que concluyó con el referéndum del 24 de febrero de 2019, en el que la población se pronunció mayoritariamente a favor de la nueva Constitución.

---

<sup>3</sup> Véase [en línea] <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.

<sup>4</sup> Los 17 ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible están implícitos en cada uno de los ejes estratégicos.

En los últimos diez años, en la economía cubana se ha dado espacio a una mayor conexión con los mercados internacionales y a una mayor diversidad de actores económicos. Desde finales de 2019 se aceleró la implementación de las directrices contenidas en los documentos programáticos a partir de la implementación de un conjunto de medidas para el impulso de la economía y el fortalecimiento de la empresa estatal socialista.

No obstante, el enfrentamiento a la crisis provocada debido a la pandemia por COVID-19, unida al endurecimiento del bloqueo económico y comercial, ha complejizado el escenario, imponiendo nuevos desafíos al desarrollo nacional. Por parte del Gobierno de los Estados Unidos, en 2019 se implementaron 86 nuevas medidas, incluyendo la plena aplicación de la Ley Helms Burton, así como la persecución a los embarques de petróleo procedentes de la República Bolivariana de Venezuela, provocando que la economía llegara a disponer tan solo del 50% del combustible necesario.

En julio de 2020, el Gobierno cubano presentó la Estrategia Económica y Social (EES), que combina medidas para superar la crisis derivada de la pandemia, junto a otras dirigidas a acelerar la actualización del modelo económico. Como parte de esta estrategia, en julio de 2020 fue presentada la nueva política que autorizó la importación y exportación de las formas de gestión no estatal<sup>5</sup>. En febrero de 2021 el Consejo de Ministros aprobó la eliminación del listado de 127 actividades aprobadas para ejercer el trabajo por cuenta propia en Cuba. De las más de 2.000 actividades definidas en el Clasificador Nacional de Actividades Económicas en lo adelante solo se limitan, total o parcialmente, 124 de ellas. Ambas medidas indican una mayor participación de las formas de gestión no estatal en la estrategia de desarrollo del país.

El 1 de enero de 2021 inició el proceso de ordenamiento monetario, que concibe cuatro procesos simultáneos: i) salida de circulación del peso cubano convertible (CUC); ii) eliminación de la dualidad cambiaria; iii) transformación del sistema de subsidios y gratuidades, y iv) incremento de ingresos de las familias (salarios, pensiones y asistencia social).

El Ordenamiento supone un ajuste radical del sistema de precios en la economía (mayoristas, minoristas, tipo de cambio y salarios) buscando, a través de las señales de precios, un mayor peso de mecanismos descentralizados de asignación de recursos y una mayor comparabilidad internacional de los precios internos. Se toma como referencia para ello la unificación cambiaria, a la vez que se persigue la eliminación o mitigación de procesos de segmentación entre los circuitos de las empresas y la población.

Se trata de una de las reformas institucionales más esperadas, dados los efectos negativos de la sobrevaluación de la moneda nacional y la dualidad de tipos de cambio sobre el desempeño del sector exportador, la medición de los hechos económicos, la comparabilidad a través de indicadores internacionales y la disciplina monetaria y fiscal. No obstante, el complejo escenario en que se desarrolla plantea importantes riesgos en términos de la capacidad para gestionar efectos no anticipados, así como el impacto sobre los principales equilibrios macroeconómicos y sociales.

El éxito en la implementación dependerá de la gestión de sus impactos, así como de la capacidad para impulsar transformaciones estructurales e institucionales de mayor calado. En el orden macroeconómico resultan medulares las medidas dirigidas a recuperar la convertibilidad de la moneda nacional, cuestión que el ordenamiento permite, pero no resuelve por sí solo.

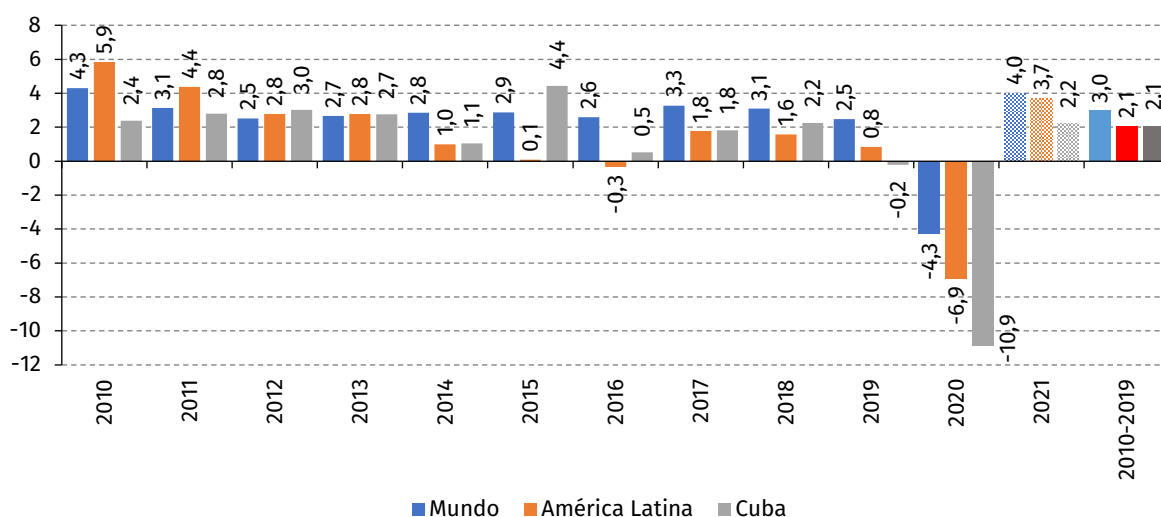
---

<sup>5</sup> A cuatro meses de publicadas las normas se habían firmado 863 contratos; 42 de exportación y 821 de importación.

## B. Evolución macroeconómica: 2010-2019

Después de haber logrado una expansión del 5,6% promedio anual durante la década de 2000 a 2009, la economía cubana promedió un crecimiento anual en el período siguiente (2010-2019) del 2,1%, reflejo de los impactos de la crisis internacional de 2008 y la acumulación de desequilibrios internos. Aunque dicho crecimiento fue similar al de la región (2,1%), estuvo por debajo del promedio mundial (3%) y resultó insuficiente para impulsar las transformaciones estructurales (véase el gráfico 1). En el último lustro esta tendencia se profundizó con un crecimiento promedio de 1,8%. En 2020, debido a los impactos del COVID-19 y el recrudecimiento del bloqueo económico comercial y financiero del Gobierno de los Estados Unidos se estima la mayor caída desde 1993: -10,9% (véase el gráfico 1). La CEPAL estima un crecimiento del 2,2% en 2021, lo que supone un retorno a los niveles de actividad registrados en 2013.

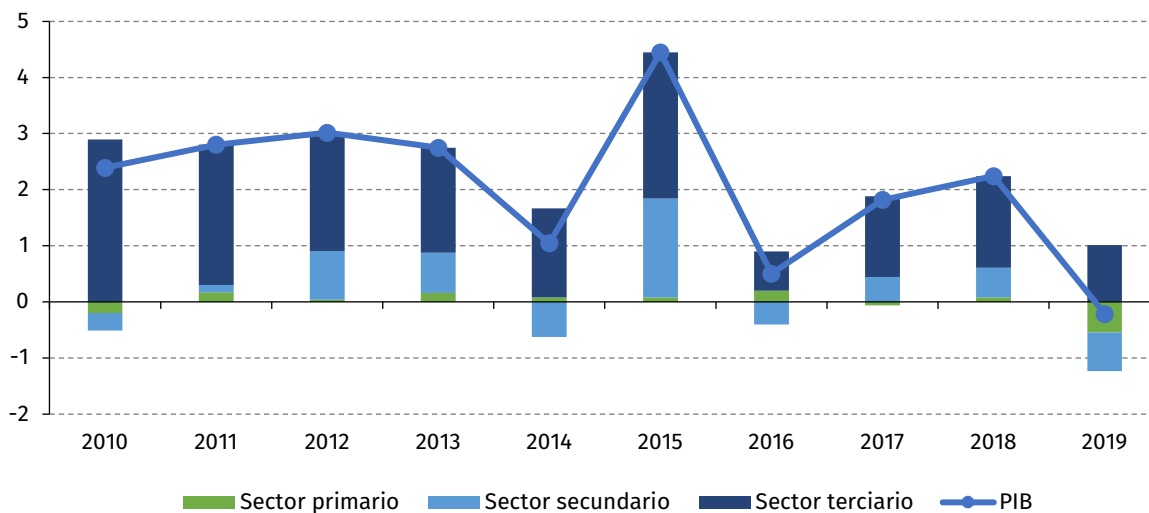
**Gráfico 1**  
Cuba, América Latina y el mundo: crecimiento del PIB, 2010-2020  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2020*, 30 de julio de 2021 [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/16275>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: crecimiento con persistentes problemas estructurales", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, julio de 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes> y Banco Mundial, "Datos de libre acceso del Banco Mundial", 2020 [en línea] <https://datos.bancomundial.org/>.

Desde la perspectiva sectorial, la evolución de la actividad económica ha sido impulsada por el comportamiento del sector terciario (véase el gráfico 2), reflejo del peso de los servicios públicos, que al cierre de 2019 representaban el 34,4% del producto interno bruto (PIB) a precios constantes, así como del creciente dinamismo del turismo y la exportación de servicios profesionales.

**Gráfico 2**  
**Crecimiento del PIB e incidencia de principales sectores económicos, 2010-2019**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.

El comportamiento de los sectores primario y secundario se ha caracterizado por la volatilidad en el último decenio, producto de la elevada vulnerabilidad a choques externos, como la crisis financiera internacional de 2008 y los frecuentes fenómenos climatológicos adversos<sup>6</sup>. A ello se suma el progresivo deterioro de la situación económica de la República Bolivariana de Venezuela, principal socio comercial de Cuba, que ha afectado tanto las exportaciones de servicios médicos como la disponibilidad de combustibles en condiciones favorables.

A pesar del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos a mediados de 2015, el desempeño y las perspectivas de la economía cubana siguen sufriendo las consecuencias del bloqueo económico y comercial impuesto por los Estados Unidos. Los principales efectos del bloqueo, que se ha intensificado a partir de 2017, se observan a través de su impacto sobre las exportaciones de bienes y servicios cubanos, la disponibilidad de insumos para el proceso productivo, así como el acceso y costo de financiamientos provenientes de fuentes internacionales. El daño económico ocasionado por el bloqueo desde abril de 2019 a marzo de 2020 ascendió a 5.570 millones de dólares (Figueredo y otros, 2020), cifra sin precedentes, representando un incremento del 28% con relación al año anterior.

El número de ocupados se redujo en 399.000 entre 2010 y 2019. Las principales caídas se observaron en administración y servicios públicos, actividades agropecuarias y manufactura. En este contexto, la introducción de formas de gestión no estatales ha incentivado una importante reorientación del empleo hacia actividades relacionadas con la construcción, el comercio, los restaurantes y hoteles, y el transporte, almacenamiento y comunicaciones.

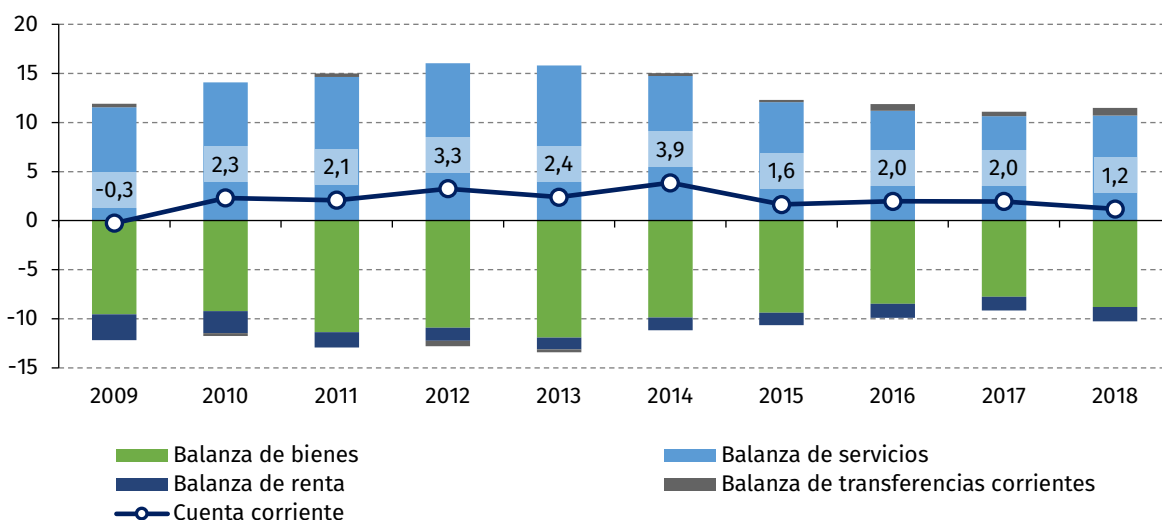
En el período 2010-2019, el resultado fiscal ha sido deficitario, con un saldo anual promedio equivalente al 4,8% del PIB, alcanzando un 6,2% en 2019. A lo largo del período, la principal fuente de ingresos del Estado ha sido la recaudación tributaria, que se ha mantenido en torno a un 40% del PIB. Este comportamiento refleja, entre otros factores, la creciente importancia de la recaudación de impuestos sobre los ingresos personales.

<sup>6</sup> Huracanes Gustav e Ike (2008), Sandy (2012), Matthew (2016) e Irma (2017), un tornado (2019) y sequías prolongadas.

Entre 2010 y 2019 la recaudación de impuestos sobre los ingresos personales se multiplicó 8,6 veces, pasando de representar el 2,3% al 10,9% de los ingresos tributarios. Ello respondió, entre otros factores, a la importante expansión de las formas de gestión no estatal y los aportes de los trabajadores estatales en sectores beneficiados con incrementos salariales, como parte de las políticas asociadas a la actualización del modelo económico.

En el gráfico 3 se muestra la evolución de los principales componentes de la cuenta corriente de la balanza de pagos durante el período 2010-2018<sup>7</sup>. El sector externo de Cuba se caracteriza por un déficit estructural en la balanza de bienes que se compensa por el superávit de la balanza de servicios. Lo anterior refleja las restricciones enfrentadas por los sectores primario y secundario, producto de una débil inversión e importantes dificultades de acceso a insumos importados para el proceso productivo. El superávit de la balanza de servicios obedece al dinamismo de la actividad turística, así como a las exportaciones de servicios de salud y educación.

**Gráfico 3**  
**Evolución de la cuenta corriente, 2010-2018**  
(En proporción del PIB)



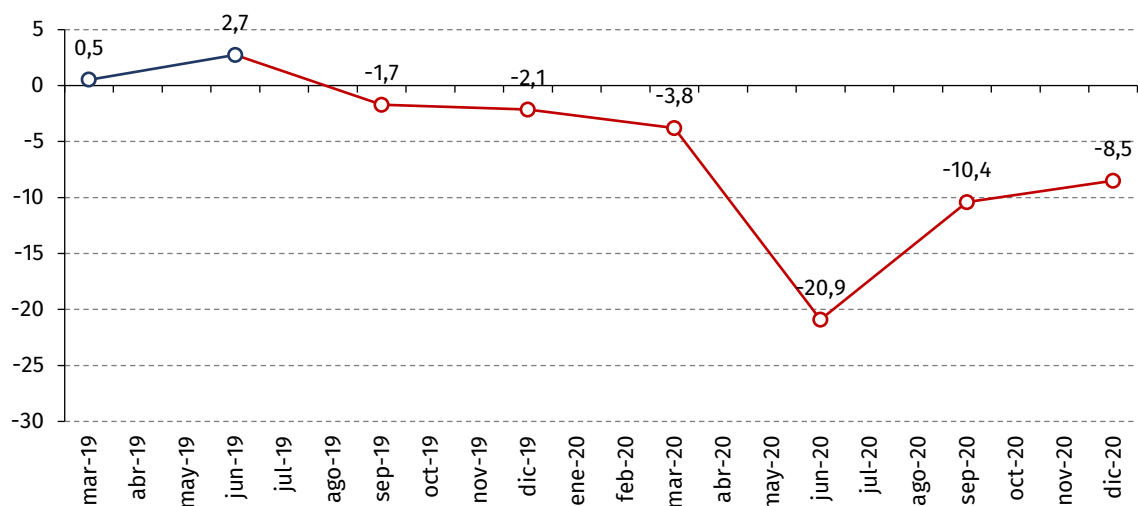
Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.

En marzo de 2020, Cuba reportó los primeros casos positivos a COVID-19. La respuesta del gobierno, amparada en su sistema universal de salud y la fortaleza de la industria biofarmacéutica, permitió controlar la propagación del virus durante los primeros 12 meses, comenzar a recuperar la actividad económica y social, brindar ayuda solidaria a otros países y comenzar una campaña que prevé la inmunización del país antes de diciembre, a partir de vacunas producidas nacionalmente. Sin embargo, desde junio de 2021 se ha registrado una importante ola de contagios. Aunque los niveles de letalidad siguen siendo de los más bajos del mundo, el número de casos ha tenido un incremento exponencial.

<sup>7</sup> La información pública más reciente referente a la cuenta corriente (ONEI, 2021) es de 2018.

El impacto económico, agravado por nuevas sanciones del Gobierno de los Estados Unidos<sup>8</sup>, ha sido severo, especialmente sobre la disponibilidad de divisas, los ingresos familiares, el espacio fiscal y el equilibrio monetario interno. El incremento en los últimos meses de fenómenos de dolarización, inflación en canales informales, inflación reprimida y depreciación de la moneda nacional en el mercado informal de divisas es expresión de estos desequilibrios<sup>9</sup>. En el gráfico 4 se muestra el crecimiento del PIB trimestral entre mediados de 2019 y 2020. A partir del segundo semestre de 2020, la mejora de la situación epidemiológica y el restablecimiento gradual de los principales servicios sociales conllevó a un paulatino proceso de recuperación (véase el gráfico 3).

**Gráfico 4**  
**Crecimiento del PIB trimestral, 2019-2020**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Economía y Planificación (MEP), "Principales aspectos del Plan de la Economía 2020", *Sexto período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular*, diciembre [en línea] <https://www.mep.gob.cu/es/documento/informe-sobre-el-plan-2020-y-los-objetivos-generales-del-plan-de-la-economia-para-el-ano>.

Sin embargo, los contratiempos en el enfrentamiento a la pandemia y la necesidad de mantener restricciones a los accesos por frontera (con impactos agudos sobre el turismo<sup>10</sup> y las remesas) supusieron una nueva contracción del 2% del PIB en el primer semestre de 2021 (Meneses y Martínez, 2021). La CEPAL (2021) estima un crecimiento del 2,2% del PIB en 2021 y del 4,1% para 2022. Alcanzar una senda de recuperación dependerá de: i) la situación epidemiológica y la capacidad de respuesta del país con el avance de sus candidatos vacunales, ii) la evolución de un entorno internacional muy incierto y de las relaciones con los Estados Unidos ante una nueva administración, iii) la respuesta del tejido económico y social, especialmente el sector productivo, al ordenamiento monetario, y iv) la gestión de los desequilibrios macroeconómicos acumulados.

<sup>8</sup> La administración Trump aplicó cerca de 200 medidas y sanciones contra Cuba, entre ellas las prohibiciones de entrada de cruceros y vuelos chárter, el envío de remesas y la persecución financiera y de entrada de combustibles al país, además de una "lista negra" que incluye a dos centenares de empresas y compañías (Rodríguez, 2020).

<sup>9</sup> A ello se suma la incapacidad del IPC para captar los desequilibrios monetarios en este entorno. En 2019, el IPC registró un descenso del -1,3% (ONEI, 2020), mientras que el tipo de cambio informal respecto al dólar se ha depreciado más de un 50% entre finales de 2019 y 2020 (Carmona, 2020).

<sup>10</sup> En el primer trimestre de 2021 el arribo de turistas al país representó apenas el 4,9% de lo registrado en igual período de 2020 (ONEI, 2021).

Cuba ha realizado cambios importantes para impulsar el desarrollo productivo, su eficiencia y productividad, pero aún tiene inmensos desafíos en el horizonte cercano y de largo plazo. La coyuntura actual es crucial, pues se combina un escenario macroeconómico complejo, asociado a fuertes choques externos y acumulación de desequilibrios, con la voluntad del Gobierno de llevar a cabo las medidas más trascendentes del proceso de actualización del modelo económico cubano. En este escenario resulta medular optimizar las fuentes de financiamiento al desarrollo, así como identificar nuevas oportunidades de financiamiento.



## II. Panorama financiero

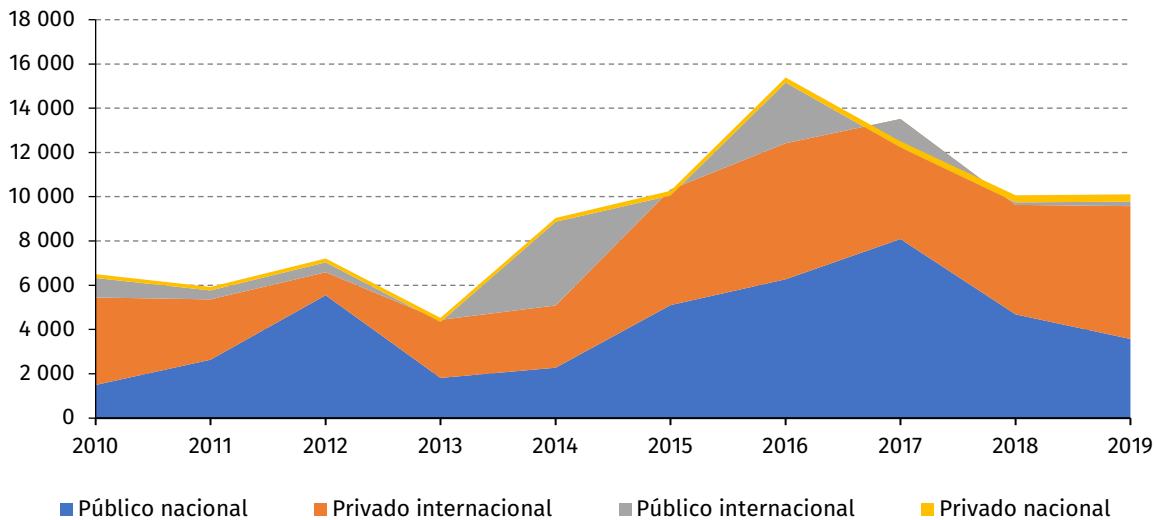
La evolución de la economía cubana ha estado marcada por fuertes restricciones para el acceso a financiamiento externo, asociadas en lo fundamental al bloqueo económico, financiero y comercial del Gobierno de los Estados Unidos, así como a debilidades estructurales e institucionales que limitan su capacidad para utilizar de forma más eficiente las fuentes internas o acceder a nuevas oportunidades. A continuación se exploran las principales regularidades del panorama financiero cubano reciente, con el objetivo de brindar una primera aproximación a brechas, hitos y oportunidades para el financiamiento al desarrollo en el país.

### A. Panorama financiero general

La década más reciente ha sido especialmente inestable para Cuba en cuanto a acceso a fuentes de financiamiento (véase el gráfico 5). A partir de 2015 se observa un incremento notable de las fuentes privadas internacionales (remesas, créditos no oficiales y flujos de IED), como resultado del restablecimiento de relaciones económicas y comerciales con los Estados Unidos. Ese breve período, que se interrumpe en 2017 con el retroceso e incremento de sanciones del gobierno del presidente Donald Trump, coincide con un incremento del déficit fiscal (componente fundamental de las fuentes públicas nacionales), en proporciones no vistas en los últimos 20 años.

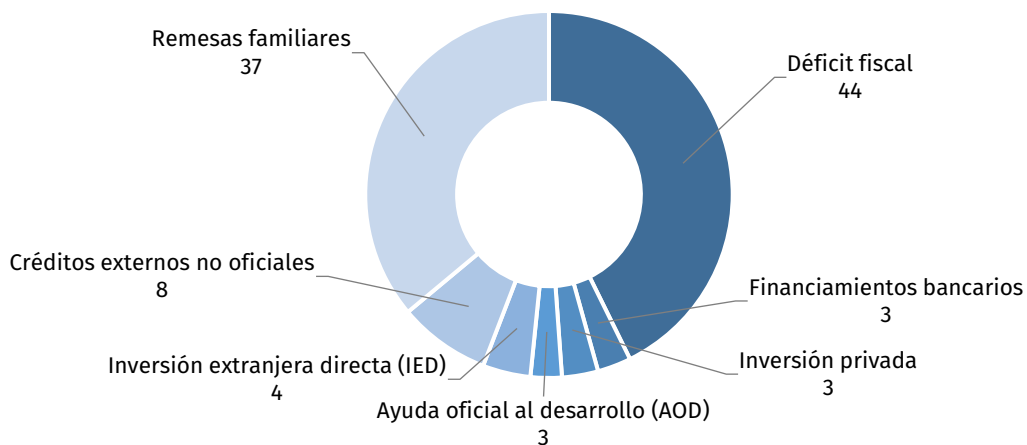
De manera general, se refleja la escasa diversidad de acceso a fuentes de financiamiento al desarrollo en la economía cubana (véase el gráfico 6). En 2018, las remesas familiares y el déficit fiscal concentraron el 77% de las fuentes de financiamiento de la economía cubana. Resulta llamativo el peso reducido de los financiamientos bancarios y la inversión extranjera directa (IED), a pesar de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno para promover estos flujos y el reconocimiento de su importancia para financiar la brecha de ahorro-inversión, sin incurrir en endeudamientos excesivos.

**Gráfico 5**  
**Panorama financiero general**  
 (En miles de millones de dólares).



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020 - Cuba", 7 de mayo de 2020 [en línea] <https://www.oecd.org/countries/cuba/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-cuba.pdf>; E. Morales, "COVID-19 golpea fuerte al mercado de remesas en América Latina", The Havana Consulting Group (HCG), 31 de marzo de 2020 [en línea] <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/80> y estimaciones propias.

**Gráfico 6**  
**Estructura de las fuentes de financiamiento, 2018**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020 - Cuba", 7 de mayo de 2020 [en línea] <https://www.oecd.org/countries/cuba/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-cuba.pdf>; E. Morales, "COVID-19 golpea fuerte al mercado de remesas en América Latina", The Havana Consulting Group (HCG), 31 de marzo de 2020 [en línea] <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/80> y estimaciones propias.

El creciente sector no estatal de la economía aún no tiene una participación relevante dentro de las fuentes de financiamiento. Por su parte, la contribución del sector público internacional (créditos oficiales bilaterales y multilaterales) ha estado limitada por los procesos de renegociación de deuda con el Club de París y otros acreedores oficiales. La reestructuración de parte de la deuda externa pasiva acumulada por más de 30 años, si bien prepara condiciones para un mejor acceso a mercados financieros e inversión extranjera en el mediano plazo, pone el foco en el cumplimiento de dichas obligaciones en el entorno inmediato.

A la poca diversidad de fuentes de financiamiento se suma la escasa sostenibilidad que caracteriza el panorama externo actual. Los créditos comerciales de proveedores han sido el resultado de una recomposición de las fuentes de financiamiento externo, en momentos en que se intenta cumplir con las obligaciones resultantes de la renegociación de deuda oficial, y se arrecian las sanciones y restricciones de acceso a financiamientos bancarios por el gobierno estadounidense. En los últimos años, el gobierno y las empresas del sector público han tenido dificultades para honrar la deuda con estos proveedores.

El crecimiento del déficit fiscal, por su parte, está limitado por la sostenibilidad de la deuda pública. Entre 2015 y 2019 el déficit fiscal representó, como promedio, el 7,9% del PIB<sup>11</sup>. A ello se suma la sobrevaloración del peso del déficit fiscal dentro de las fuentes de financiamiento. Por un lado, la dualidad cambiaria impide medir con objetividad el peso relativo de las fuentes de financiamiento domésticas. Para mitigar este efecto, a los propósitos de este ejercicio se ha deflactado el déficit fiscal con un tipo de cambio “implícito”<sup>12</sup>. Por otro lado, la inconvertibilidad de la moneda nacional supone que los recursos asignados por el Presupuesto del Estado tienen limitado su poder adquisitivo en término de liquidez de divisas.

Finalmente, las remesas familiares representan una de las principales fuentes de financiamiento, la más dinámica y resiliente<sup>13</sup>. Especialmente en el último lustro, se estima que han constituido uno de los principales canales de financiamiento del creciente sector no estatal. No obstante, siguen obedeciendo en una gran proporción a remesas al consumo, con un limitado arrastre sobre el sector productivo.

En resumen, el panorama financiero cubano está marcado por un acceso inestable, no diversificado y poco sostenible a fuentes para financiar el desarrollo, concentrado en canales privados externos y públicos nacionales. Ello obedece a las limitaciones que ejerce el bloqueo financiero y comercial de los Estados Unidos al acceso a mercados financieros internacionales y la atracción de IED, así como a distorsiones estructurales e institucionales que restringen la efectividad de las fuentes existentes. En una primera aproximación, resaltan la escasa participación de la IED y los créditos bancarios en el panorama financiero general, así como la necesidad de avanzar en la identificación de otras fuentes alternativas.

<sup>11</sup> Entre 2015 y 2019, en términos absolutos, la deuda pública creció más que en todo el período entre 1995 y 2014.

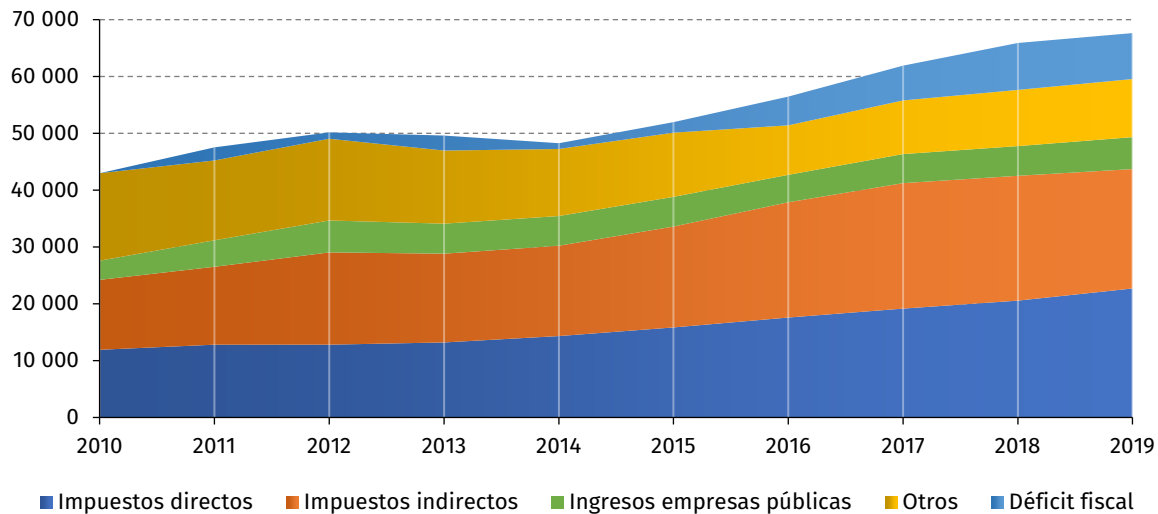
<sup>12</sup> En el anexo se explica la metodología para la estimación del tipo de cambio “implícito”, que fue aplicado a todas las fuentes de financiamiento públicas nacionales para ejercicios de comparación con otras fuentes: déficit fiscal y financiamientos bancarios.

<sup>13</sup> No existen fuentes oficiales sobre los flujos de remesas familiares. Se han asumido los datos de Morales (2020), un estudio de Havana Consulting Group (HCG).

## B. Finanzas públicas nacionales

La evolución de las finanzas públicas cubanas en la última década ha estado marcada esencialmente por el peso significativo de los ingresos tributarios, tanto directos como indirectos (véase el gráfico 7). Como se comentó con anterioridad, el financiamiento del déficit fiscal ha incrementado su participación dentro de las fuentes de ingresos del Presupuesto del Estado en los últimos cinco años.

**Gráfico 7**  
**Evolución de los ingresos del presupuesto del Estado, 2010-2019**  
 (En miles de millones de pesos cubanos)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.

Resulta llamativa la poca participación de los resultados de las empresas públicas dentro del total de ingresos presupuestarios (9,5% en 2019). Ello responde a las distorsiones que ejerce la dualidad cambiaria sobre la medición de las cuentas fiscales, restando importancia relativa a los flujos del sector estatal, donde los precios se formaban tomando como referencia el sobrevaluado tipo de cambio oficial (1:1). En el escenario de ordenamiento, esta proporción debería ser mayor, como reflejo de la participación predominante del sector público en el empleo y la producción, especialmente en actividades de mayor valor agregado.

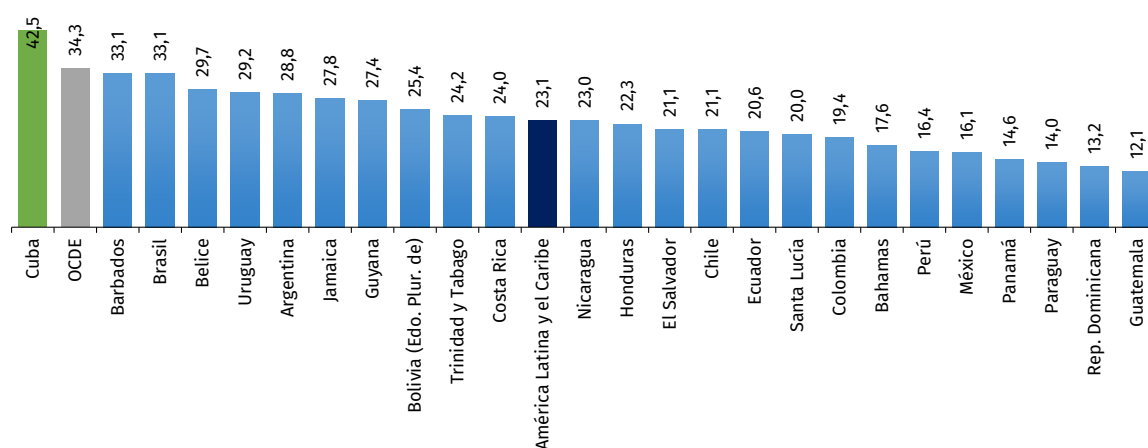
Cuba registra los mayores niveles de recaudación tributaria como proporción del PIB de América Latina y el Caribe, superiores incluso al promedio de la OCDE<sup>14</sup> (véase el gráfico 8), lo cual es congruente con el sistema político, económico y social, y el consenso establecido en sus documentos programáticos. Más allá de la presión fiscal, las principales restricciones en cuanto a las fuentes públicas de financiamiento se deben leer en términos de eficiencia.

La política tributaria tuvo importantes modificaciones en los últimos años, especialmente con la promulgación de la Ley del Sistema Tributario de 2012. En respuesta a ello y la mayor apertura al sector no estatal, en la década de 2010 los impuestos directos crecieron 7,4% como

<sup>14</sup> No obstante, esta proporción, al igual que el resto de los flujos asociados a las fuentes domésticas en moneda nacional, puede estar permeada por los efectos de la dualidad cambiaria.

promedio anual frente a un 4,4% los indirectos. Sin embargo, aun en 2019, el 48% de los ingresos tributarios provenía de impuestos indirectos, con un efecto potencialmente regresivo sobre las familias.

**Gráfico 8**  
Recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2018  
(En porcentajes)



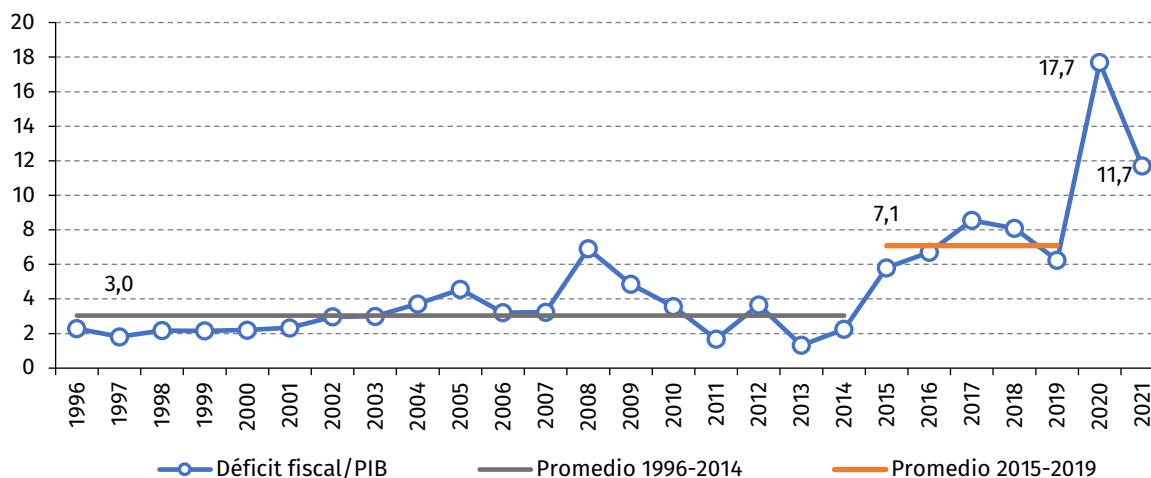
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020 - Cuba", 7 de mayo de 2020 [en línea] <https://www.oecd.org/countries/cuba/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-cuba.pdf>.

Las reservas de eficiencia del endeudamiento público están relacionadas con el monto de los déficits fiscales y la forma de financiamiento. Después de casi 20 años de estabilidad, en el último lustro el déficit fiscal comenzó a crecer, provocando un incremento de la deuda pública equivalente al 36,9% del PIB de 2019 (véase el gráfico 9). En 2020, como consecuencia de los impactos del COVID-19, el déficit alcanzó una cifra récord de 18.976 millones de pesos cubanos, alrededor del 17,7% (valor exacto no aproximado) del PIB<sup>15</sup>. En 2021 se proyecta que represente cerca de un 11,7% del PIB (Figueredo, 2020).

Dichos déficits fiscales son financiados con emisión monetaria. Aunque desde 2013 el Presupuesto emite bonos soberanos para financiarse, estos son comprados por la banca comercial o el Banco Central de Cuba, impactando sobre la cantidad de dinero en circulación y generando presiones de desequilibrios monetarios. La creación de un mercado de deuda pública, anunciado recientemente por el Gobierno cubano, permitiría paulatinamente financiar al fisco sin generar presiones adicionales sobre la emisión monetaria. Sería también una oportunidad para diversificar los canales de ahorro de la población y los instrumentos de política a disposición de las autoridades.

<sup>15</sup> Se facultó al Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) a emitir bonos de 1 a 50 años, a una tasa promedio de 0,5% para financiar el incremento del déficit por encima de lo planificado (Consejo de Estado, 2020).

**Gráfico 9**  
**Evolución del déficit fiscal, 1996-2019**  
 (En miles de millones de pesos cubanos)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.

Ambas tendencias, incremento de los déficits fiscales y financiamiento monetizado, reflejan la necesidad de avanzar en una mayor especialización de los mecanismos de gestión de deuda y coordinación macroeconómica. Se observan también restricciones en cuanto a la gestión del gasto presupuestario. En comparación con la región, el gasto público cubano muestra un desempeño positivo en el cumplimiento y alcance de sus funciones, especialmente en sectores como salud y educación, pero a un elevado costo (Doimeadiós y Rodríguez, 2015).

En 2019, el 92,5% de los gastos totales del Presupuesto correspondía a gastos corrientes, con impactos relevantes sobre las metas sociales, pero limitados sobre la eficiencia y el crecimiento (Hidalgo y Doimeadiós, 2012). El Presupuesto asume también actividades como la seguridad social, que representaron el 10,8% de los gastos totales en 2019. No menos relevante resulta la existencia de cuasifiscalidades, asociadas en gran medida a la dualidad cambiaria, pero también a debilidades en los esquemas regulatorios y de formación de precios.

En el sistema financiero cubano, que en su totalidad es de propiedad estatal, los financiamientos bancarios son parte también del análisis de las fuentes públicas nacionales. Como se mostró en el gráfico 6, la intermediación financiera es reducida en la economía cubana. A pesar de contar con un sistema de instituciones con casi 1.200 oficinas en todo el país, la emisión monetaria a través de la banca comercial apenas multiplica el dinero emitido por el banco central. En 2015, el multiplicador monetario asociado al agregado M2 fue de apenas 1,52 (Lage, 2016)<sup>16</sup>.

La baja intermediación financiera es resultado de la poca autonomía y el débil sistema de incentivos en el sistema empresarial —incluidos los bancos—, que redundan en una demanda reducida de servicios por parte de las empresas y una insuficiente promoción de nuevos productos por parte de la banca comercial. En el segmento no estatal de la economía se conjugan incentivos a no acudir a los servicios financieros formales y una baja bancarización y educación financiera (por el lado de la demanda), junto a débiles esquemas de garantías y la

<sup>16</sup> El multiplicador promedio asociado a M2 de cinco países de la subregión centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana) al cierre de 2018 fue de 2,7 (CMC, 2020).

existencia de pocos sectores que serían sujetos de crédito bajo cánones tradicionales (por el lado de la oferta). Estas son cuestiones en las que se profundiza como parte de la Estrategia Económica y Social aprobada en julio de 2020.

De esta manera, se muestran importantes barreras a la utilización del sistema financiero para contribuir a una mejor asignación de recursos en la economía, servir de canal para la implementación de políticas macroeconómicas o contribuir directamente al logro de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. Aunque no es frecuentemente incorporada en los análisis sobre fuentes de financiamiento al desarrollo<sup>17</sup>, en el recuadro 1 se hace un breve panorama del comportamiento reciente de las exportaciones. En un escenario de duras restricciones para el acceso a fuentes externas de financiamiento, la promoción de exportaciones, así como el diseño de estrategias de diversificación de mercados y renglones, resultan claves para el financiamiento al desarrollo.

### Recuadro 1

#### Tendencias recientes de las exportaciones cubanas

Las restricciones de acceso al mercado internacional de capitales obligan a Cuba a mantener un déficit comercial cercano al equilibrio: pagar las importaciones con exportaciones, lo que supone que el crecimiento queda restringido por el sector externo (Hidalgo y Doimeadiós, 2012). El deterioro del comercio exterior ha sido determinante en los discretos registros de crecimiento de la última década (-13%). En los últimos cinco años las exportaciones decrecieron un 29,1%, debido a una caída del 57,5% de las exportaciones de bienes<sup>a</sup>. En 2020 y 2021 este panorama se agudizó debido al incremento de las sanciones norteamericanas, la cancelación de convenios de colaboración médica y los impactos del COVID-19.

La vulnerabilidad externa se ve magnificada por la estructura de las exportaciones. En 2019 los servicios representaron más del 80%, concentrado en servicios profesionales y turismo (69,6%). Las exportaciones de alto valor agregado aportan solo el 14,5% del total. Por su parte, el comercio exterior está altamente concentrado en productos y mercados. En 2019, el 74,2% de las exportaciones de bienes se dirigían a solo cinco países (Canadá, China, República Bolivariana de Venezuela, España y Países Bajos), mientras que cinco productos aportaron el 74,8% del total (níquel, tabaco, productos biofarmacéuticos, azúcar y bebidas).

Por último, una perspectiva adicional del análisis de eficiencia se muestra en la manera en que se asignan las distintas fuentes de financiamientos por sectores. En el gráfico 10 se muestra el gasto público y el aporte al PIB de los cuatro sectores que se asocian a las primeras áreas clave de la Estrategia Económica y Social (EES).

Resalta que la producción de alimentos (agricultura, silvicultura y ganadería junto a la industria azucarera), a pesar de tener un rol relevante para la soberanía alimentaria, emplear el 18,5% de la fuerza laboral del país y recibir el 11,2% del gasto público<sup>b</sup>, apenas aporta un 3,7% del PIB. Ello podría anticipar que uno de los principales cuellos de botella del panorama financiero está asociado a la asignación y utilización de recursos financieros para la producción de alimentos. En segundo lugar, el sector de la salud pública ha tenido un peso relevante en la generación de ingresos externos. Aunque su participación en el PIB obedece en gran medida a la medición del gasto incurrido en la prestación de servicios internos, en 2018 los servicios profesionales de la salud representaron el 44,1% de las exportaciones totales. En función de ello, se impone explorar cómo el sector, incluida la industria biofarmacéutica, puede acceder a un mayor uso de canales bancarios u otros, externos o internos, más allá de las asignaciones presupuestarias.

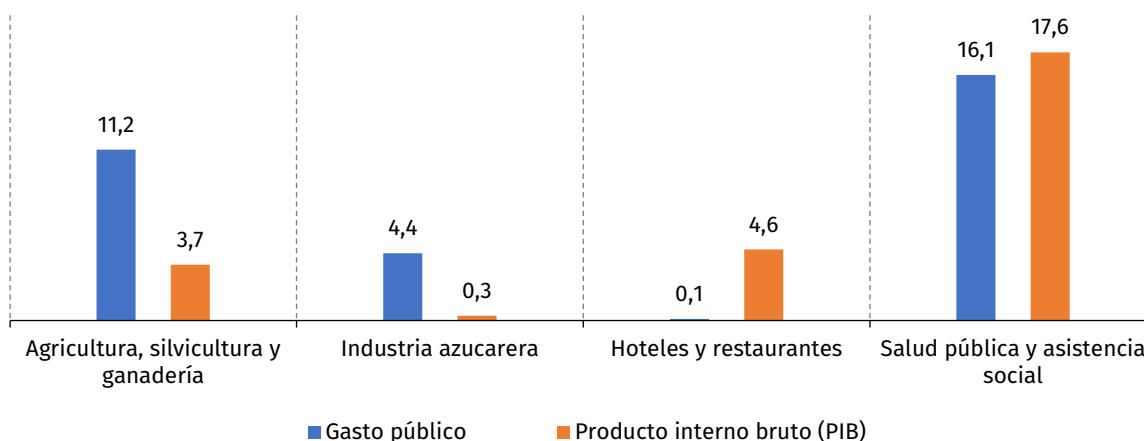
Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Más del 60% de la caída en las exportaciones de bienes obedeció a la reducción del comercio con la República Bolivariana de Venezuela, principal socio comercial del país (ONEI, 2020).

<sup>b</sup> La mayor parte de los créditos bancarios se dirige al sector agropecuario, con problemas de impagos que llevan a procesos cíclicos de reestructuración de deudas.

<sup>17</sup> Las exportaciones se consideran un flujo comercial, no financiero, por lo que no son parte de los análisis que asume el enfoque de la DFA.

**Gráfico 10**  
**Peso relativo por sectores del PIB, gasto público y créditos, 2018**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020*.

En resumen, las finanzas públicas nacionales están marcadas por las partidas presupuestarias, con una baja participación del sistema financiero, en un entorno de dominancia fiscal. La presión fiscal, muy por encima de los niveles de la región, es reflejo del sistema político, económico y social cubano. Los retos fundamentales están relacionados con criterios de eficiencia: i) diseño impositivo en función de mayores niveles de progresividad y efectividad en la recaudación, ii) déficits fiscales sostenibles y desarrollo de un mercado de deuda pública, iii) estructura del gasto fiscal, privilegiando gastos de inversión en infraestructura, tecnología y capital humano, e identificando actividades a trasladar a empresas, territorios o el sistema financiero, y iv) esquemas de financiamiento de sectores clave como la producción de alimentos y la salud.

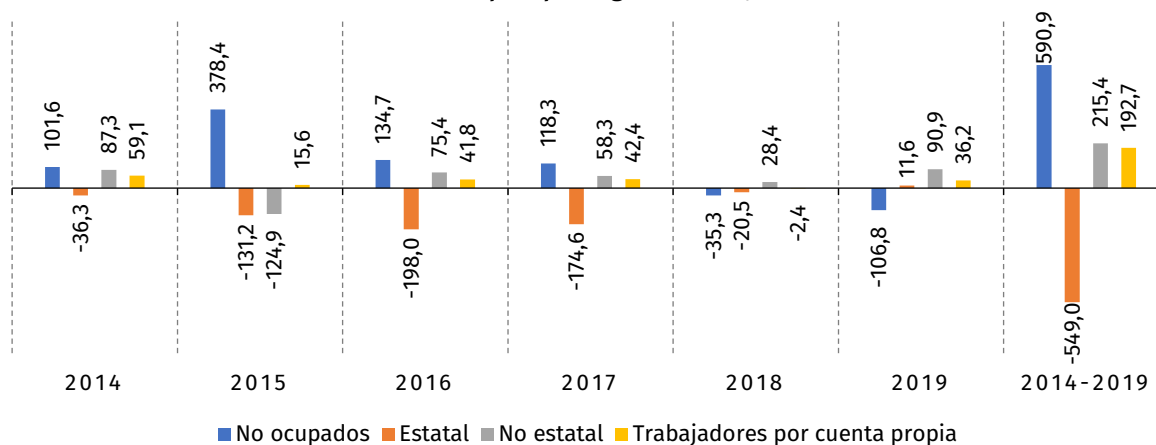
Las exportaciones representan una fuente clave de financiamiento, dadas las restricciones de acceso a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, muestran una tendencia marcada de decrecimiento en el período, junto a una estructura que privilegia los servicios, bajo valor agregado y dependencia de las exportaciones de bienes en pocos renglones y mercados.

## C. Finanzas privadas nacionales

El sector no estatal cubano ha tenido un crecimiento sostenido en la última década, especialmente en actividades urbanas asociadas al trabajo por cuenta propia (TCP). Como se observa en el gráfico 11, entre 2014 y 2019 el segmento no estatal de la economía creció en 215.400 trabajadores. De ellos, 192.700 (89,5%) fueron TCP. Ello se produjo a la par de un incremento notable de las personas no ocupadas en la economía<sup>18</sup>, que en 2019 eran casi 2,5 millones (34,8% de la población en edad laboral). Aunque en este indicador pueden incidir varios factores, puede estar indicando el crecimiento del sector no estatal, en este caso informal.

<sup>18</sup> Se asumen como personas no ocupadas la diferencia entre la población en edad laboral y la población económicamente activa (PEA).

**Gráfico 11**  
**Creación de empleo por segmentos (M), 2014-2019**



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.

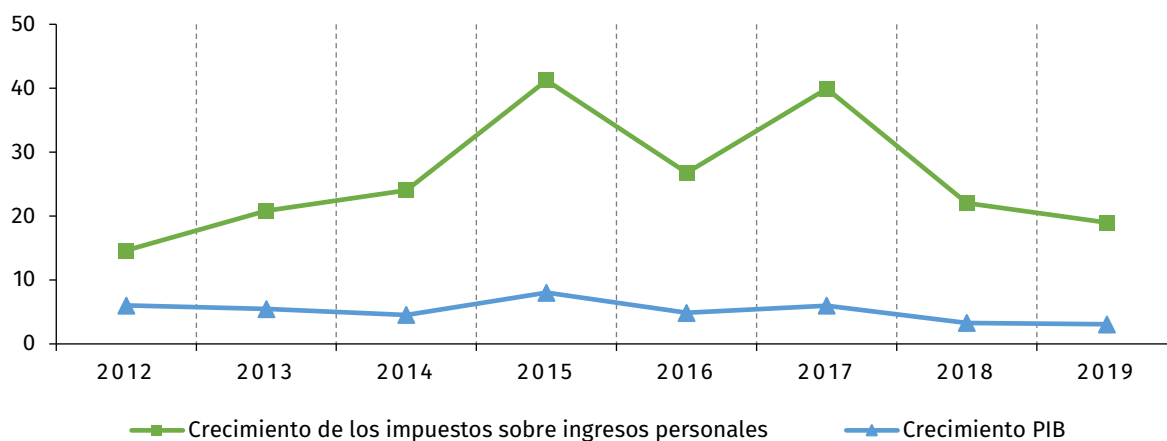
El sector no estatal formalizado (TCP, cooperativas agropecuarias y no agropecuarias) agrupa a más de 1,2 millones de personas y representa el 32% de la fuerza laboral del país. No obstante, su contribución va más allá de la generación de empleo. El 80% de la superficie agrícola cultivada es gestionada por productores individuales y cooperativas agropecuarias. En 2018, el sector privado gestionaba 26.200 habitaciones turísticas, volumen superior a las gestionadas por las dos principales cadenas extranjeras radicadas en el país: Meliá e Iberostar (22.400) (Auge, 2019).

La heterogeneidad del sector no estatal cubano explica la diversidad de fuentes de financiamiento y arreglos institucionales bajo los que operan. Las cooperativas agrícolas representaban en 2019 el 31,9% del empleo en el sector no estatal y agrupan a los miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS). Por lo general, tienen una estrecha relación con el sector público en cuanto a la compra de insumos, la comercialización de sus producciones y el financiamiento a través de la banca comercial. Las cooperativas no agropecuarias (CNA) tienen mayores grados de libertad para operar, y funcionan también bajo importantes nexos con el sector público. Representan solamente el 1,3% del empleo en el sector no estatal.

El sector privado representaba en 2019 el 66,8% del empleo en el sector no estatal y comprende, entre otros, a los campesinos privados, los trabajadores por cuenta propia (TCP), los artistas de la plástica, escritores y otros trabajadores intelectuales. Sus nexos con el sector público para el acceso a insumos y la comercialización de sus producciones son menores, mientras sus canales de comunicación con la actividad informal son mayores. El sector privado tiene una importante fuente de financiamiento en las remesas familiares y un escaso acceso a la banca comercial<sup>19</sup>. A pesar de operar en actividades de bajo valor agregado, es uno de los actores más dinámicos de la economía cubana en la última década (véase el gráfico 12).

<sup>19</sup> Entre 2011 y el primer semestre de 2020 los créditos bancarios al sector privado representaron el 11,4% de la cartera total con el sector no estatal (Figueredo y otros, 2020). Algunos estudios arrojan que más del 18% de los TCP se financia con remesas del exterior y alrededor del 5% reconoce que prefiere recurrir a préstamos informales (Borrás, 2020).

**Gráfico 12**  
**Crecimiento del sector privado<sup>a</sup> comparado con el crecimiento del PIB corriente, 2012-2019**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.  
<sup>a</sup> Se asume el crecimiento de los impuestos sobre ingresos personales como proxy del nivel de actividad del sector privado.

Por último, resulta relevante tomar en cuenta las dinámicas del sector privado no formalizado. En los últimos años no solo ha ganado fuerza en términos de empleo, como se infiere de los datos que se muestran en el gráfico 11, sino que se ha hecho visible en operaciones clave como la comercialización minorista de productos importados o el cambio de monedas.

Aunque la información respecto a las prácticas y evolución de este segmento es escasa, para futuros trabajos se impone abordar al menos tres tendencias insuficientemente estudiadas, que pueden estar movilizando importantes volúmenes de fondos, fuera de la regulación estatal y las estrategias de financiación al desarrollo: i) actividades transfronterizas informales asociadas a la importación de bienes<sup>20</sup>, ii) ecosistemas de financiamiento e intermediación financiera informal, desde el mercado informal de divisas hasta el desarrollo de *fintech* y esquemas de pago transfronterizos a través de criptomonedas u otros canales, y iii) la contratación *online* de servicios profesionales en el exterior. Como se puede observar, son tendencias que conectan los financiamientos privados nacionales e internacionales.

Aunque se trata aún de un sector en expansión y centrado en actividades de bajo valor agregado, la estrategia de Gobierno apunta a una mayor participación del sector no estatal en el proceso de desarrollo del país. En función de ello, la búsqueda de alternativas de financiamiento para el desarrollo debe tomar en cuenta las prácticas y tendencias de este segmento de la economía, tanto en los circuitos formales como informales.

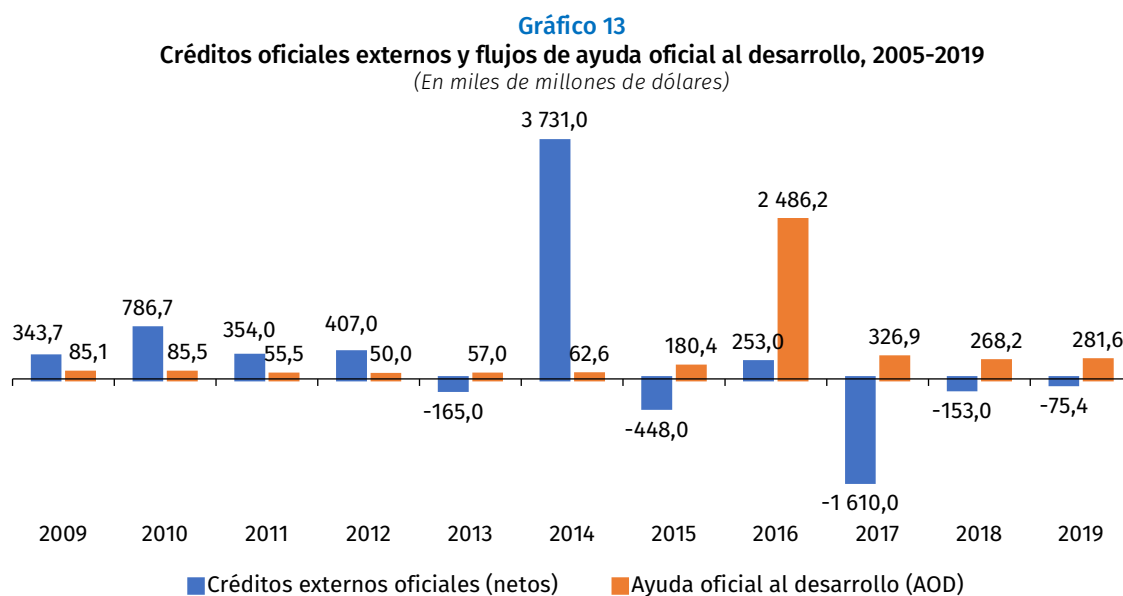
<sup>20</sup> Carmona (2020) estima que las importaciones comerciales informales pueden representar entre un 22,2% y un 64,9% del total de importaciones de bienes reportadas por la ONEI.

## D. Finanzas públicas internacionales

La mayor proporción del financiamiento público externo en Cuba está asociada a los créditos oficiales, especialmente de carácter bilateral, ofrecidos por socios políticos y comerciales. Sin embargo, su uso se ha visto limitado en años recientes, debido al esfuerzo del Gobierno por reducir en cerca del 85% su deuda pasiva, congelada desde fines de los años ochenta (véase el gráfico 13). En 2015 se llevó a cabo la renegociación con 14 de los 19 países miembros del Club de París, de 11.000 millones de dólares. El acuerdo estuvo precedido de procesos de renegociación de deuda con el Japón y México (2013) y la Federación de Rusia (2014), este último por 35.000 millones de dólares.

El proceso de negociación con el Club de París, asumido en el favorable entorno internacional asociado al acercamiento entre Cuba y los Estados Unidos durante los últimos años del Gobierno de Barack Obama, ofrecía al país mejores garantías para acceso a créditos externos y condiciones para atraer inversión extranjera, pero ejercía al mismo tiempo una fuerte presión sobre la balanza de pagos en el corto plazo. Desde 2013, en la mayoría de los años los créditos oficiales netos han sido negativos, reflejando el esfuerzo gubernamental en este sentido (véase el gráfico 13)<sup>21</sup>.

En 2019 se presentaron incumplimientos de pagos de la deuda renegociada. A mediados de 2020 se acordó una moratoria con el Club de París, que supone nuevas negociaciones en 2021 sobre vencimientos no pagados y pagos futuros. Los términos del acuerdo con el Club de París fueron muy explícitos con los beneficios, pero también con los costos de incumplir (Sánchez, 2019). Si Cuba no cumple el pago pactado el 31 de octubre de cada año, será gravado con un interés del 9% hasta el pago, además de los intereses por la demora de esa porción en atrasos.



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006> y estimaciones propias.

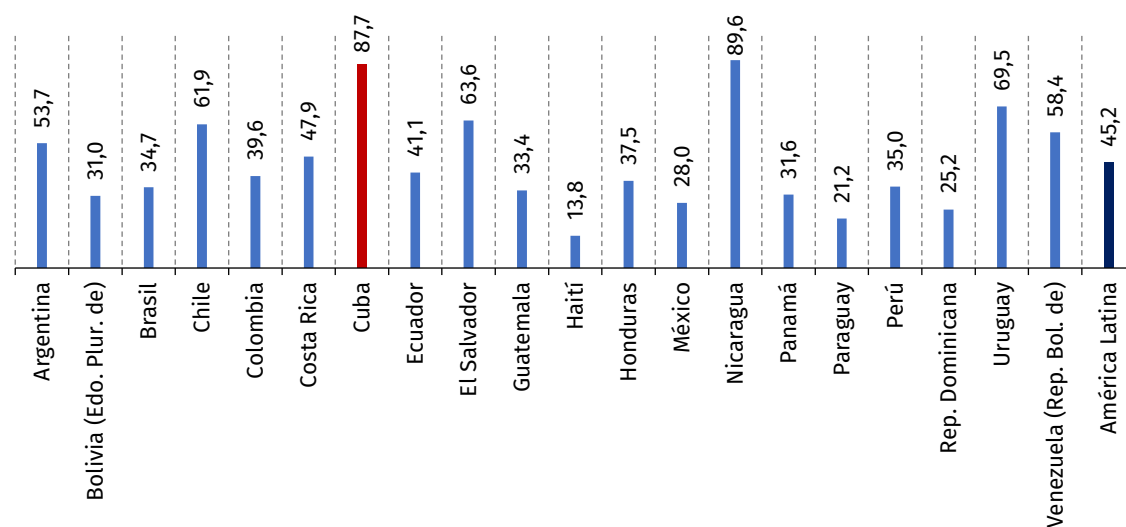
<sup>21</sup> El incremento de los créditos oficiales en 2014 parece obedecer al reconocimiento en la deuda activa de la deuda renegociada este año con la Federación de Rusia. Sin embargo, no existen cambios en la serie que permitan suponer que se siguió el mismo procedimiento con la deuda renegociada con el Japón, México y el Club de París.

Más allá del contexto actual, Cuba enfrenta desde hace varios años dificultades estructurales para cumplir con sus obligaciones externas, en medio de un escenario adverso de sanciones por el Gobierno de los Estados Unidos. La renegociación con el Club de París abre importantes oportunidades, pero genera el reto de crecer y generar ingresos externos en el corto plazo. De lo contrario, se estarían comprometiendo los escasos recursos disponibles para el cumplimiento de las obligaciones establecidas.

En 2018, la deuda con los acreedores del Club de París representaba el 27,2% del total de la deuda externa oficial y el 16,9% de las exportaciones. Entre 2021 y 2033, el servicio de la deuda con este grupo promediará los 200 millones de dólares anuales, asumiendo la no existencia de penalizaciones por nuevos incumplimientos. En 2018, la proporción estimada de deuda externa/PIB<sup>22</sup> de Cuba era la segunda mayor de la región, solo por detrás de Nicaragua y muy por encima del promedio del subcontinente (véase el gráfico 14). En 2021 este panorama se agudiza en un contexto de incremento simultáneo de la deuda de los países subdesarrollados, como resultado de los esfuerzos fiscales para hacerle frente al COVID-19 y las dificultades adicionales que tiene Cuba para acceder a mercados, mecanismos e instrumentos de renegociación de deudas producto del bloqueo económico y financiero de los Estados Unidos.

En el incierto contexto de la nueva normalidad se deben estudiar otras estrategias de renegociación de deuda que garanticen su sostenibilidad y no supongan restricciones relevantes a la estrategia de desarrollo nacional. En la coyuntura de la pandemia del COVID-19, varios organismos internacionales han reclamado la revisión de mecanismos de alivio de deuda para los países en desarrollo, dada la naturaleza sistémica y generalizada de la crisis<sup>23</sup>.

**Gráfico 14**  
**Deuda externa/PIB, 2018**  
(En porcentajes)



Fuente:Elaboración propia, Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT, "Estadísticas e indicadores", 2020d [en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticas/Indicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticas/Indicadores.asp?idioma=e) y estimaciones propias.

<sup>22</sup> Para el cálculo se ha utilizado la deuda externa reportada por la ONEI (2021) y una estimación del PIB en dólares, decreciendo los valores proyectados por EIU (2021) para 2021 (escenario posordenamiento).

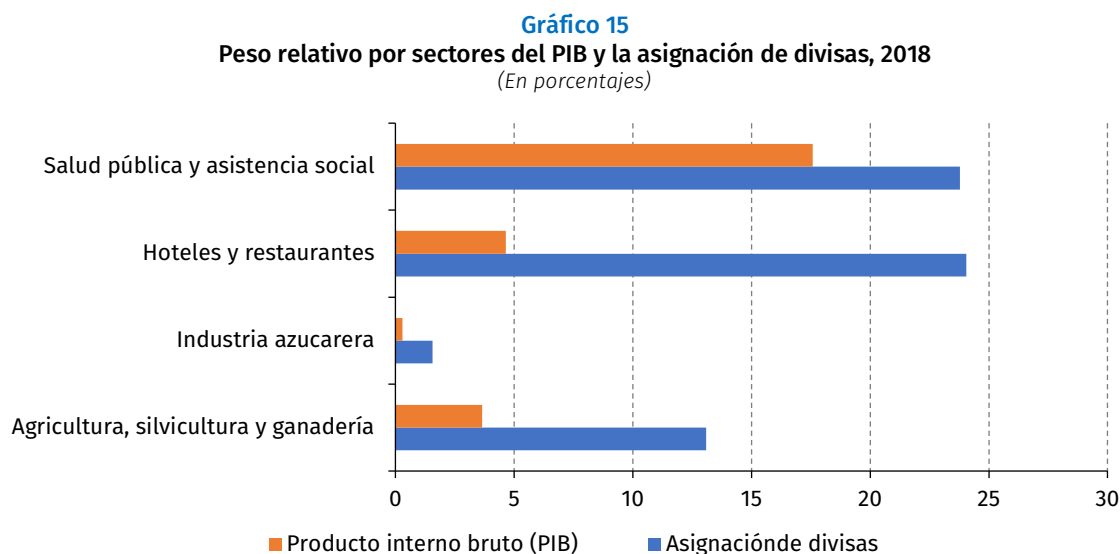
<sup>23</sup> La CEPAL ha planteado la necesidad de avanzar en mecanismos de alivio de la deuda (por lo menos del 12%), junto con la creación de un fondo de resiliencia del Caribe que permita financiar la inversión en adaptación y mitigación del cambio climático. Asimismo, propone un acceso efectivo a fondos concesionales (CEPAL, 2020b).

Cuba no se beneficia de los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) por clasificar como país de ingreso medio. El incremento registrado en los últimos cinco años se debe precisamente a ajustes asociados al proceso de renegociación de deuda, que indican la posibilidad de arreglos bilaterales con base en los flujos de AOD. Por su parte, la participación de Cuba en esquemas de financiamiento multilateral es aún incipiente. El país es miembro del Banco del ALBA desde su fundación en 2008 y del Banco Internacional de Inversiones (BII) desde su relanzamiento en 2012. En 2016 se firmó un acuerdo de cooperación con la Corporación Andina de Fomento (CAF) después de tres años de conversaciones y en 2018 se ingresó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La entrada al BCIE, en especial, significa romper la inercia del aislamiento de Cuba a los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) (Sánchez, 2019).

Cuba tampoco pertenece a organismos internacionales que permitan acceso a financiamiento concesional para el desarrollo o a un prestamista de última instancia ante crisis de balanza de pagos, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Monetario Internacional (FMI). El Banco de Desarrollo de los BRICS y los mecanismos asociados al Cinturón y Ruta de la Seda y la Unión Euroasiática se presentan como otra oportunidad, teniendo en cuenta los vínculos existentes con varios de sus miembros.

Finalmente, la asignación de divisas por sectores puede dar muestra de las restricciones del país con respecto a la utilización de los flujos disponibles. En Cuba opera un mecanismo de control de cambios que centraliza en el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) la asignación de las divisas con criterios de corto plazo. En 2020 el MEP emitió la Resolución 115, en la que se flexibilizan y descentralizan los mecanismos de asignación de divisas.

En el gráfico 15 se muestra el peso de los sectores identificados como prioritarios analizados en el acápite anterior (producción de alimentos, industria azucarera, turismo y salud) como proporción del PIB y de las importaciones de 2018 (se utiliza así las importaciones como *proxy* del mecanismo de asignación de divisas). De conjunto, estos sectores representan el 63,9% del total de las importaciones, lo cual está en correspondencia con la prioridad de estas carteras.



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.

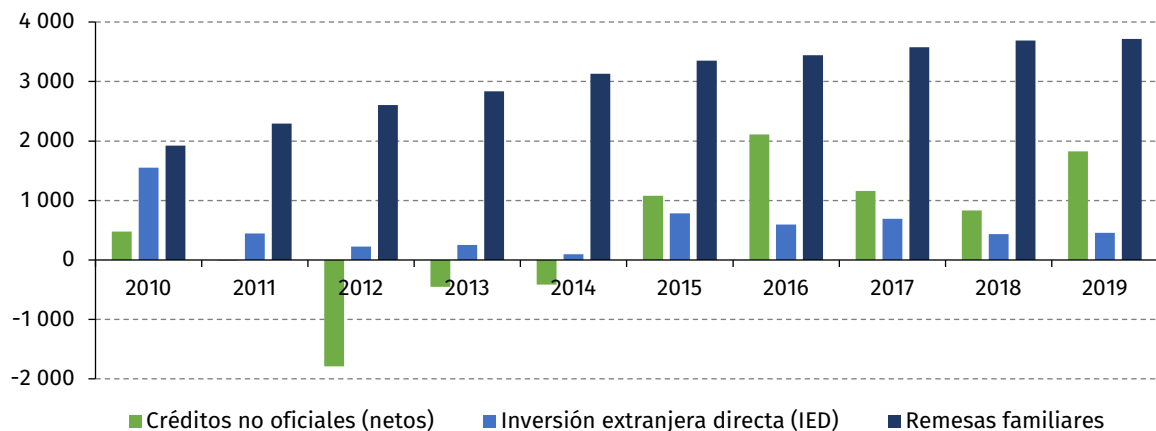
Sin embargo, resalta el enorme volumen de importaciones del sector agrícola, en relación con su contribución al PIB. A ello se suma el hecho de que Cuba importa cada año más de 2.000 millones de dólares en alimentos, de lo que se infiere que casi un tercio de las importaciones del país se dedican a insumos para la agricultura o a adquirir alimentos que no es posible producir internamente. Ello vuelve a poner en el centro de atención el diseño de los esquemas de financiamiento, inversión y regulación de la producción de alimentos.

El financiamiento público internacional en Cuba está restringido por la escasa participación del país en esquemas de financiamiento multilateral y la no elegibilidad para grandes proyectos de AOD, por ser calificado como economía de renta media. Los créditos oficiales bilaterales, que fueron esenciales en épocas anteriores, están limitados en el corto plazo debido al compromiso de asumir las obligaciones asociadas a los procesos de renegociación de la deuda pasiva. En los últimos meses, el incremento de sanciones, la crisis del COVID-19 y la debilidad estructural para captar ingresos externos comprometen la capacidad para cumplir calendarios pactados.

## E. Finanzas privadas internacionales

El panorama de las fuentes privadas internacionales refleja el peso preponderante de las remesas familiares (véase el gráfico 16). En la última década las remesas familiares fueron el rubro externo de mayor dinamismo (7,6% de crecimiento promedio anual), a la vez que representaron un 19,7% del total de las exportaciones y la tercera fuente de ingresos en divisas al país, detrás de los ingresos por exportación de servicios profesionales y el turismo.

**Gráfico 16**  
Cuba: evolución de las fuentes privadas internacionales, 2010-2019  
(En miles de millones de dólares)



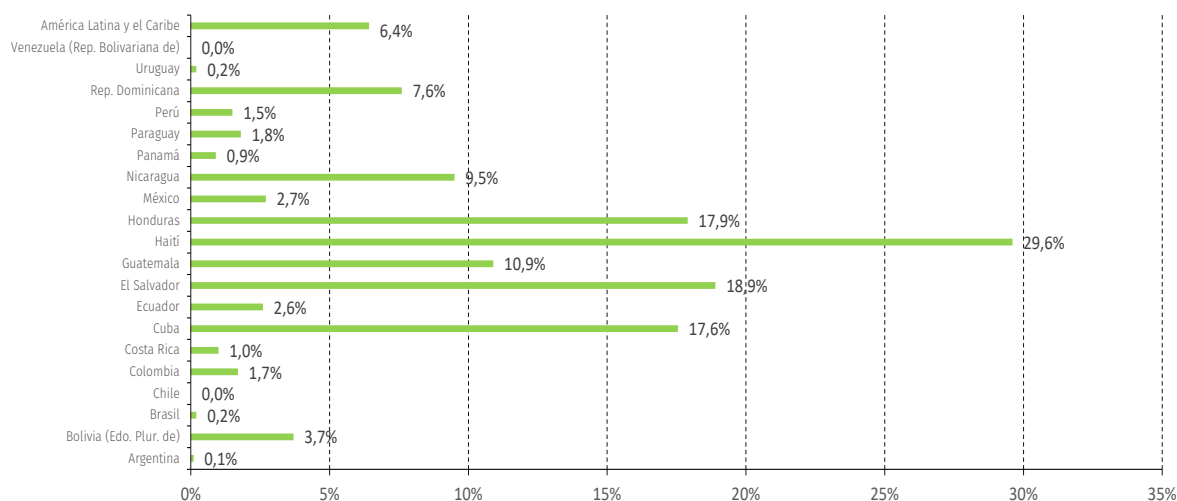
Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>; E. Morales, "COVID-19 golpea fuerte al mercado de remesas en América Latina", The Havana Consulting Group (HCG), 31 de marzo de 2020 [en línea] <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/80> y estimaciones propias.

En términos de eficiencia sobresale el costo del envío de remesas y su escasa canalización a través de flujos oficiales. La tarifa de este servicio para el caso de Cuba es de alrededor del 20%, muy por encima del 6% promedio en la región y el 3% establecido como meta en la Agenda 2030 (Carmona, 2020). El costo ha venido creciendo en los últimos cinco años, lo que responde al aumento de las barreras a la entrada que imponen las sanciones

norteamericanas<sup>24</sup>, haciendo de este un negocio concentrado en pocas empresas con amplio poder de mercado.

También como resultado de las sanciones norteamericanas y la reducida oferta de agencias remesadoras, una proporción considerable de estos flujos llega a Cuba a partir de canales informales. Algunos autores estiman los niveles de informalidad en el envío entre un 41% y un 47% del total. En períodos de fuertes restricciones asociadas a sanciones norteamericanas, como la etapa 1994-1997, este coeficiente se estimó en un 90% (Carmona, 2020). Se estima que las remesas familiares en Cuba representaron el 17,6% del PIB<sup>25</sup> en 2018, por encima de la media regional, solo superado por Haití, Honduras y El Salvador (véase el gráfico 17). Su protagonismo dentro de las fuentes de financiamiento llama la atención sobre la necesidad de explorar vías alternativas para canalizar estos recursos hacia fines productivos.

**Gráfico 17**  
**Remesas/PIB, 2018**



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "Datos de libre acceso del Banco Mundial", 2020 [en línea] <https://datos.bancomundial.org/> y de E. Morales, "COVID-19 golpea fuerte al mercado de remesas en América Latina", The Havana Consulting Group (HCG), 31 de marzo de 2020 [en línea] <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/80>.

El desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones ha llevado a nuevas fórmulas de bancarización de remesas en los últimos años, destacando las recargas de saldos de teléfonos móviles e internet desde el exterior, cuyos ingresos en 2019 fueron cercanos a los 700 millones de dólares (6,1% del total de exportaciones) (ONEI, 2020). En el escenario de la COVID-19 se experimentaron y/o ampliaron alternativas públicas y privadas de exportaciones al mercado de emigrados cubanos con destino a sus familiares en Cuba.

De manera general, la canalización de remesas hacia fines productivos o sociales específicos requiere una mayor formalización, aprovechando canales financieros o tecnológicos alternativos. Los créditos no oficiales, por su parte, han sido volátiles en el período y, por lo general, no han tenido un peso preponderante como fuente de financiamiento. Los picos de crecimiento en los últimos años han estado asociados esencialmente a incrementos de la deuda con proveedores, ante las restricciones de acceso a nuevos créditos oficiales en el corto plazo.

<sup>24</sup> Dos millones de cubanos residen en el exterior, de los cuales un 70,0% vive en los Estados Unidos (ONEI, 2019).

<sup>25</sup> Para el cálculo se han utilizado los valores de remesas que estima Morales (2020) y una estimación del PIB en dólares, decreciendo los valores proyectados por EIU (2021) para 2021 (escenario posodenamiento).

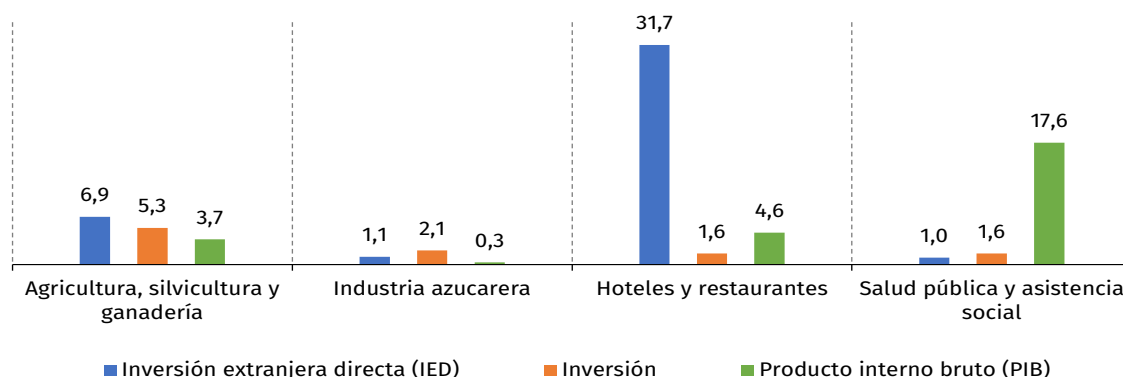
La inversión extranjera directa (IED) ha sido identificada por el Gobierno como variable esencial de la estrategia de desarrollo, estableciendo una meta de 2.500 millones de dólares anuales como requisito para impulsar altas tasas de crecimiento. Sin embargo, en la última década la IED apenas representa un 6,4% de las fuentes de financiamiento privadas internacionales (véase el gráfico 16). A ello se suman las reservas aun existentes en términos de la eficiencia del proceso inversionista.

Todo ello responde en lo esencial al recrudescimiento del bloqueo<sup>26</sup>, en un ambiente de reducción de estos flujos en la región<sup>27</sup>, pero también a la persistencia de barreras institucionales que desestimulan la IED: discrecionalidad administrativa, insuficiente transparencia estadística, atrasos en pagos a inversores, acumulación de desequilibrios macroeconómicos y distorsiones propias asociadas al modelo económico (Sánchez, 2019).

Finalmente, la distribución de la IED por sectores puede reflejar restricciones en el uso de los proyectos que ya están operativos o la política de atracción de inversiones en el corto plazo (véase el gráfico 18). Se ha utilizado la cartera de oportunidades de inversión para mostrar la utilidad del ejercicio, pero se reconoce que no necesariamente muestra las proporciones de los valores reales de IED. Desde esta perspectiva, resalta la elevada proporción de inversión en el sector del turismo, en proporción a su aporte al PIB, con niveles de ocupación hotelera que promediaban el 48,2% en 2019, y el inevitable impacto y recomposición que enfrenta la industria turística como resultado de la nueva normalidad.

Gráfico 18

**Peso relativo por sectores del producto interno bruto, la inversión y la inversión extranjera directa, 2018**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2019, 2020* [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.

Las finanzas privadas internacionales representan una de las principales fuentes de financiamiento al desarrollo en la economía cubana. Sin embargo, dependen casi exclusivamente de las remesas familiares, que operan bajo elevados costos de envío y niveles de informalidad. Los créditos bancarios y de proveedores son reducidos y volátiles, a la vez que funcionan como válvula de recomposición de los créditos oficiales. Los principales retos se identifican en la superación de distorsiones institucionales que permitan una mayor atracción de IED, así como en identificar los sectores y las ramas que garanticen una mejor utilización de estos flujos en función de la agenda de desarrollo. Asimismo, se impone identificar canales alternativos para la canalización de remesas y otros flujos privados.

<sup>26</sup> En 2019 se activa el título III de la Ley Helms-Burton, abriendo espacio a un grupo de demandas sobre compañías extranjeras que operan en propiedades reclamadas por ciudadanos cubanoamericanos.

<sup>27</sup> En 2017 la IED de la región acumuló una disminución de 20,0% con respecto al máximo histórico de 2011 (CEPAL, 2018).

### III. Comentarios finales

El mapeo del panorama financiero ha permitido un primer acercamiento a la identificación de tendencias generales, restricciones y oportunidades no aprovechadas. En términos generales, el panorama financiero cubano está marcado por un acceso inestable, no diversificado y poco sostenible a fuentes para financiar el desarrollo.

Dos fuentes concentran más del 60% de este panorama como promedio en la década: las remesas familiares y las fuentes de financiamiento público. Sin embargo, ya sea por su alcance o la sostenibilidad de su empleo, ninguna representa una alternativa suficiente desde una visión de largo plazo. Las acciones encaminadas a perfeccionar su uso e identificar fuentes alternativas que permitan mostrar un panorama más diverso, deben sumarse al esfuerzo primordial por dinamizar las exportaciones, incrementar la atracción de inversión extranjera directa (IED), el desarrollo del sistema financiero y el acceso a esquemas de financiamiento multilateral. En el cuadro siguiente se resumen los rasgos del panorama identificados.

Es preciso alertar sobre tres hechos (hitos) que pueden modificar parcialmente las conclusiones de este ejercicio:

- i) El proceso de Ordenamiento Monetario supone una transformación de los esquemas de formación de precios en la economía, con impactos en precios relativos, conductas de consumo, inversión y ahorro, presiones inflacionarias y de depreciación de la moneda nacional. La magnitud de la devaluación anunciada y los incrementos de salarios y precios traerían cambios de gran envergadura. No obstante, no es posible estimar con precisión el cambio o la orientación de estos impactos. Se impone mantener esquemas de evaluación y retroalimentación continuos que permitan ajustar los resultados del ejercicio en función de la evolución del entorno macroeconómico.
- ii) Aunque persiste incertidumbre sobre la política de la nueva administración norteamericana hacia Cuba, en el corto plazo medidas incluso discretas de eliminación de restricciones sobre los envíos de remesas o viajes pueden incrementar el peso de las remesas familiares dentro de las fuentes de financiamiento. A mediano plazo, supone un escenario favorable para emprender el

proceso de transformaciones y un entorno internacional propicio para la atracción de la inversión extranjera y el acceso a mecanismos de financiación multilateral.

- iii) La incertidumbre asociada a la evolución de la Covid-19 en el país y en el mundo, así como sus posibles impactos en el tránsito hacia una “nueva normalidad”, establecen el reto para el PNDES y su estrategia de financiamiento, de garantizar la resiliencia económica y social en este contexto, así como de identificar nuevos potenciales sectores estratégicos.

**Cuadro 1**  
**Flujos, tendencias y restricciones del panorama financiero cubano**

Flujos	Tendencias	Restricciones
Finanzas públicas nacionales	Tendencia de contracción de las exportaciones y estructura que privilegia los servicios, bajo valor agregado y dependencia de las exportaciones de bienes a pocos renglones y mercados.  Escasa intermediación financiera en la economía.	Diseño impositivo no promueve suficientemente progresividad y efectividad en la recaudación.  Déficits fiscales no sostenibles y financiados con emisión monetaria.  Estructura del gasto no privilegia inversión en infraestructura, tecnología y capital humano.  Presupuesto asume actividades que podría descentralizar.  Necesidad de revisar esquemas de financiamiento de sectores clave.
Finanzas privadas nacionales	Escasa contribución del capital privado. Poco conocimiento sobre operatoria y tendencias de las fuentes privadas, formales e informales.	
Finanzas públicas internacionales	Escasa participación en esquemas de financiamiento multilateral.  Dificultades para cumplir los compromisos de deuda, así como para acceder a canales para su alivio.	
Finanzas privadas internacionales	Distorsiones institucionales que limitan la atracción de la IED.  Remesas poco formalizadas y con altos costos de envío.	

Fuente: Elaboración propia.

Durante el período de duración del programa conjunto, se sugiere realizar otras actualizaciones del mapeo del panorama financiero, en función de la evolución del entorno macroeconómico. Ello permitiría identificar elementos de la “nueva normalidad” que no puedan derivarse del análisis de la década precedente, así como reinterpretar flujos y tendencias a partir del ajuste en las cuentas nacionales que resultará del ordenamiento monetario.

Dada la naturaleza del ejercicio de Mapeo del Panorama Financiero, no se realizan aun recomendaciones de política. Ello corresponderá a otras etapas del desarrollo del Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA), para las que la tabla anterior y el panorama en su conjunto representan insumos fundamentales. Sin embargo, resulta relevante alertar sobre las dificultades encontradas durante la realización del ejercicio, dadas la insuficiente disponibilidad de información estadística, así como de herramientas de análisis

macroeconómico. Las series del sector externo tienen retos de discontinuidad, mientras que las series sobre variables domésticas tienen problemas de comparabilidad debido a los efectos de la dualidad cambiaria.

La calidad del proceso de actualización del modelo económico cubano depende en gran medida de la disponibilidad de datos y herramientas analíticas para anticipar efectos y evaluar impactos de las políticas públicas. En función de ello, se recomienda dar especial importancia dentro de las tareas de CIFFRA a acciones para crear capacidades y potenciar el desarrollo de estadísticas macroeconómicas y financieras, así como la utilización de herramientas o modelos básicos de análisis macroeconómico.



## Bibliografía

- Alonso, R. y otros (2020), "Ordenamiento monetario, clave en la nueva estrategia socioeconómica de Cuba", *Cubadebate*, 13 de octubre [en línea] <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/10/13/ordenamiento-monetario-clave-en-la-nueva-estrategia-socioeconomica-de-cuba/>.
- Auge (2019), "Impacto sobre el sector privado de la política hacia Cuba de la Administración Trump", agosto [en línea] <https://oncubanews.com/wp-content/uploads/2019/09/auge-informe-cuba-eeuu.pdf>.
- Banco Mundial (2020), "Datos de libre acceso del Banco Mundial" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/> [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020].
- BCC (Banco Central de Cuba) (2020), "Agregados monetarios (en MMP)" [en línea] <https://www.bc.gob.cu/politica-monetaria> [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020].
- Borrás, F. (coord.) (2020), *La banca comercial cubana: propuestas de desarrollo*, La Habana, Editorial Universitaria Félix Varela.
- Carmona, M. (2020), "Mercado informal de divisas en Cuba", tesis de diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: crecimiento con persistentes problemas estructurales", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, julio [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>.
- \_\_\_\_\_ (2020a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe-2020*, octubre [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46070-estudio-economico-america-latina-caribe-2020-principales-condicionantes>.
- \_\_\_\_\_ (2020b), *Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe*, octubre [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46129-reconstruccion-transformacion-igualdad-sostenibilidad-america-latina-caribe>.
- \_\_\_\_\_ (2020c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, diciembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-tendra-crecimiento-positivo-2021-pero-alcanzara-recuperar-niveles>.
- \_\_\_\_\_ (2020d), CEPALSTAT, "Estadísticas e indicadores" [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e) [fecha de consulta: 7 de enero de 2021].
- \_\_\_\_\_ (2018), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018*, agosto [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2018>.

- Club de París (2020), “The Paris Club releases comprehensive data on its claims as of 31 december 2019”. [en línea] <https://clubdeparis.org/en/communications/press-release/the-paris-club-releases-comprehensive-data-on-its-claims-as-of-31-3> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].
- CMC (Consejo Monetario Centroamericano) (2020), “Estadísticas – sector monetario y financiero” [en línea] <http://www.secmta.org/simafir.html> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].
- Consejo de Estado (2020), Decreto-Ley No. 12 “Modificativo de la ley no. 130 del Presupuesto del Estado para el año 2020”: [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex40\\_0.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex40_0.pdf),
- Cribeiro, Y. (2016), “Sistema tributario y marco institucional en Cuba”, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Doimeadiós, Y. y E. Rodríguez (2015), “Un análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba”, *Economía y Desarrollo* 2015, vol. 155, N° 2 [en línea] [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842015000300004&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842015000300004&lng=es&nrm=iso&tlng=es).
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2020), “Country report - Cuba”, 20 de octubre, Londres.
- fDi Intelligence (2021), [en línea] <https://www.fdiintelligence.com/>.
- Figueredo, O., E. Carmona y L. Izquierdo (2020), “Cuba en datos: la banca y los retos en tiempos modernos”, *Cubadebate*, 13 de octubre [en línea] <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/10/13/cuba-en-datos-la-banca-y-los-retos-en-tiempos-modernos/>.
- Figueredo, O. y otros (2020), “Plan de la economía, presupuesto y nuevo cronograma legislativo a debate en la Asamblea Nacional”, *Cubadebate*, 17 de diciembre de 2020 [en línea] <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/12/17/minuto-a-minuto-plan-de-la-economia-presupuesto-y-nuevo-cronograma-legislativo-a-debate-en-la-asamblea-nacional/>.
- Hidalgo, V. y Y. Doimeadiós (2012), “Fiscalidad, equilibrio externo e interno en la economía cubana: avances y desafíos”, *Revista Economía y Desarrollo*, vol. 148, Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, julio-diciembre.
- Lage, C. (2016), “Esquema general de política monetaria en el nuevo escenario de la economía cubana”, tesis en opción al grado de doctor en ciencias económicas [en línea] <https://www.bc.gob.cu/storage/investigaciones/March2018/j7NtiSo4UCT5pccMRO15.pdf>.
- Meneses, Y. y L. Martínez (2021), “Díaz-Canel: potenciar lo enaltecedor y combatir “la burocracia, la mediocridad, el acomodamiento””, *Cubadebate*, 3 de julio [en línea] <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/07/03/diaz-canel-potenciar-lo-enaltecedor-y-combatir-la-burocracia-la-mediocridad-el-acomodamiento/>.
- MEP (Ministerio de Economía y Planificación) (2020), “Principales aspectos del Plan de la Economía 2020”, *Sexto período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular*, diciembre [en línea] <https://www.mep.gob.cu/es/documento/informe-sobre-el-plan-2020-y-los-objetivos-generales-del-plan-de-la-economia-para-el-ano>.
- Morales, E. (2020), “COVID-19 golpea fuerte al mercado de remesas en América Latina”, The Havana Consulting Group (HCG), 31 de marzo [en línea] <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/80>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020 - Cuba”, 7 de mayo de 2020 [en línea] <https://www.oecd.org/countries/cuba/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-cuba.pdf>.
- OCDE/DAC (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), “Interactive summary charts by aid (ODA) recipients” [en línea] [https://public.tableau.com/views/OECDACAidata glancebyrecipient\\_new/Recipients?:embed=y&display\\_count=yes&showTabs=y&toolbar=no?&:showVizHome=no](https://public.tableau.com/views/OECDACAidata glancebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&display_count=yes&showTabs=y&toolbar=no?&:showVizHome=no) [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información) (2021), *Anuario Estadístico de Cuba 2020*, 30 de julio de 2021 [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/16275>.
- \_\_\_\_\_ (2020), *Anuario Estadístico de Cuba 2019*, 6 de enero de 2021 [en línea] <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.
- \_\_\_\_\_ (2019), *Anuario Demográfico de Cuba 2019*, 7 de septiembre de 2020 [en línea] <https://www.onei.gob.cu/node/13808>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *Development Finance Assessment Guidebook: A tool for Countries to Finance the Sustainable Development Goals* [en línea] <https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/sustainable-development/development-finance-assessment-guidebook.html> [fecha de consulta: 6 de febrero de 2021].

- Rodríguez, J. L. (2015), "El proceso de transformaciones económicas en Cuba y el FMI", *Cubadebate*, 21 de noviembre [en línea] <http://www.cubadebate.cu/opinion/2015/11/21/el-proceso-de-transformaciones-economicas-en-cuba-y-el-fmi/>.
- Rodríguez, Y. (2020), "Gobierno de EEUU: único responsable de que cesen hoy las remesas por Western Union", *Cubadebate*, 23 de noviembre [en línea] <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/11/23/cesan-hoy-las-operaciones-en-cuba-de-western-union/>.
- Sánchez, M. (2019), "El dilema del financiamiento externo cubano: buscando alternativas", *Cries, Policy Paper* [en línea] <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/02/El-dilema-del-financiamiento-externo-cubano-buscando-alternativas-1.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Cuba y las Instituciones Financieras Internacionales: explorando vías de acercamiento", *Revista Cubana de Economía Internacional*, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, diciembre.
- Torres, R. (2020), "La economía cubana: entre la reforma y el nuevo contexto para las relaciones con Estados Unidos", *Círculo de Estudios Latinoamericanos (CESLA)*, 16 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.cesla.com/informe-economia-cuba.php>
- \_\_\_\_\_ (2015), "Cuba y los organismos financieros internacionales. ¿Llegó la hora?", *Progreso Semanal*, 12 de agosto [en línea] <https://progresosemanal.us/20150804/cuba-y-los-organismos-financieros-internacionales-llego-la-hora/>.
- Vidal, P. (2017), "¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14056/que-lugar-ocupa-la-economia-cubana-en-la-region-una-medicion-la-tasa-ppa-de-las>.
- Vidal, P. y S. Brown (2015), "La reintegración económica de Cuba", Atlantic Council, julio [en línea] <https://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2015/07/Pavel-Vidal-Scott-Brown-Cuba-and-the-IFIs-Spanish.pdf>.



## Anexo

### Fuentes, usos y estimaciones estadísticas

Fuentes. Para los análisis de tendencia se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes o estimaciones:

- Todos los datos de ingresos, gastos y déficits públicos provienen del *Anuario Estadístico de Cuba* (ONEI, 2021).
- Los financiamientos bancarios (netos) se calculan restando los valores del déficit fiscal (ONEI, 2021) al crecimiento del agregado monetario M2 (BCC, 2020). Se asume que la variación de las restantes fuentes de emisión monetaria es nula o despreciable.
- Se asume que la inversión privada es un 5% de la inversión total. La inversión total se toma de (ONEI, 2021).
- Los créditos externos oficiales netos se calculan como el incremento de la deuda oficial (ONEI, 2021). Los valores de 2019 se estiman bajo el supuesto de que solo varían por el servicio de la deuda asociado a la renegociación con el Club de París. Se asume que: i) en condiciones en que se prioriza el pago a los acreedores no se asumen nuevas obligaciones oficiales, y ii) los compromisos asociados a otros procesos de reestructuración recaen en lo esencial en arreglos de inversión en el país (ej.: la Federación de Rusia).
- Los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) provienen de DAC (2020).
- Los flujos de remesas familiares provienen de Morales (2020).
- Los flujos de inversión extranjera directa (IED) se toman de fDi Intelligence (2021).
- Los créditos no oficiales netos se calculan como la variación de la deuda bancaria y de proveedores (ONEI, 2021). Los valores de 2019 se estiman a partir de una regresión lineal de la variación de la deuda total, utilizando como regresores el crecimiento de los pasivos ante bancos que reportan al BIS y el monto asegurado de crédito a exportaciones (proxy de la deuda a proveedores). Esta información está consolidada

en el Joint External Debt Hub (<http://www.jedh.org/>) para el período 2009-2017. Los créditos no oficiales se estiman como la diferencia entre la variación de la deuda total y los créditos oficiales.

Deflactado de fuentes domésticas. Para la comparación general de las fuentes de financiamiento (véase el gráfico 5) se deflactaron las fuentes públicas nacionales, a partir de un tipo de cambio implícito. Este indicador no representa el tipo de cambio de equilibrio de la economía cubana, sino aquel que, como promedio en el período 2010-2019, pondera el peso relativo de los flujos domésticos utilizando diferentes tipos de cambio. Ello permite una comparación más ajustada con respecto a flujos en divisas internacionales. Para la estimación de este tipo de cambio se utilizó el valor estimado en la construcción de la matriz de consistencia macroeconómica de la CEPAL para CIFRA: 1,85.

Otras fuentes. Excepto en los casos en que se especifique lo contrario, los datos y series restantes utilizados provienen del Anuario Estadístico de Cuba (ONEI, 2021).

Actualidad. Siempre que fue posible, en función de la disponibilidad de datos, se utilizó información actualizada con datos de 2019 y, en su defecto, de 2018.

El mapeo del panorama financiero describe el conjunto de fuentes públicas y privadas, nacionales e internacionales, de financiamiento al desarrollo en Cuba. El ejercicio señala, en primer lugar, la volatilidad de los flujos de financiamiento y su sensibilidad a choques externos, especialmente las relaciones con los Estados Unidos. En segundo lugar, evidencia lo reducido y concentrado de las fuentes de financiamiento. En 2018 las remesas familiares y la monetización del déficit fiscal representaron el 77% de los flujos de financiamiento al desarrollo en Cuba, mientras que el financiamiento bancario o la inversión extranjera directa (IED) tienen un peso muy modesto. El endeudamiento público y las remesas, ya sea por su alcance o su sostenibilidad, no representan una alternativa sólida de financiamiento de largo plazo. Se trata, por tanto, de un panorama inestable, no diversificado y poco sostenible para financiar el desarrollo.

El mapeo del panorama financiero es el punto de partida de varios ejercicios del Programa Conjunto “Apoyo a la conformación del Marco Nacional Integrado de Financiamiento para los ODS en Cuba” (CIFFRA, por sus siglas inglés).