

## **Desafíos institucionales del sistema financiero cubano**

### *Institutional Challenges of the Cuban Financial System*

Carlos Lage Codornú<sup>1</sup> <https://orcid.org/0000-0002-2400-0991>

Karina Cruz Simón<sup>2\*</sup> <https://orcid.org/0000-0002-9423-0485>

<sup>1</sup> Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

<sup>2</sup> Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Cuba.

\* Autor para la correspondencia: [karina9186@outlook.com](mailto:karina9186@outlook.com)

#### **RESUMEN**

El presente artículo establece los principales retos que en materia institucional debe afrontar el sistema financiero cubano para fortalecer su funcionamiento e incrementar su contribución a la actualización del modelo económico y a la estrategia de desarrollo del país. Para ello se asume el enfoque conceptual de la Nueva Economía Institucional y los canales a través de los cuales las instituciones inciden en el desarrollo financiero y, con ello, en el crecimiento económico. A partir de esta base teórica, se muestran las dificultades que ha experimentado el proceso de cambio institucional del sistema financiero cubano en los últimos años y se describen sus principales debilidades. Por último, se plantean recomendaciones de política para la transformación y desarrollo del sistema financiero.

**Palabras clave:** cambio institucional, instituciones, mercados e instituciones financieras.

#### **ABSTRACT**

*This research establishes the main institutional challenges that the Cuban financial system must face in order to strengthen its operation, so it can be in better shape to contribute to the economic model update and to enforce the country's development strategy. To achieve this, the theoretical approach of the New Institutional Economy and the channels through which institutions influence financial development and economic growth. Taking this conceptual basis*

*as a reference, the issues facing the Cuban financial system's process of institutional change in the in recent years are shown. Also, the problems of the financial system are described from an institutional perspective. Finally, policy recommendations are presented for the transformation and development of the financial system.*

**Keywords:** *institutional change, institutions, financial markets institutions.*

Códigos JEL: B52, O43, G21, N20

Recibido: 10/11/2021

Aceptado: 7/1/2022

## INTRODUCCIÓN

El sistema financiero desempeña un rol clave en el crecimiento económico, sobre todo por su papel en el proceso de acumulación y asignación de recursos en la economía. Esta relación ha sido abordada por numerosos estudios, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Asimismo, se considera que las instituciones, entendidas como las reglas del juego en una sociedad o, lo que es lo mismo, las restricciones creadas por las personas para dar forma a la interacción humana (North, 1990), constituyen un determinante del desarrollo financiero y, por tanto, del crecimiento.

A pesar del protagonismo de los sistemas financieros modernos, el sistema financiero cubano tiene una participación débil y subordinada en el comportamiento de la economía. Si en la experiencia internacional el sistema financiero es un factor impulsor del crecimiento, en la economía cubana opera de forma pasiva, incluso en años recientes, en que se han conducido novedosas iniciativas dirigidas a lograr una mayor bancarización y uso de plataformas de pago digitales.

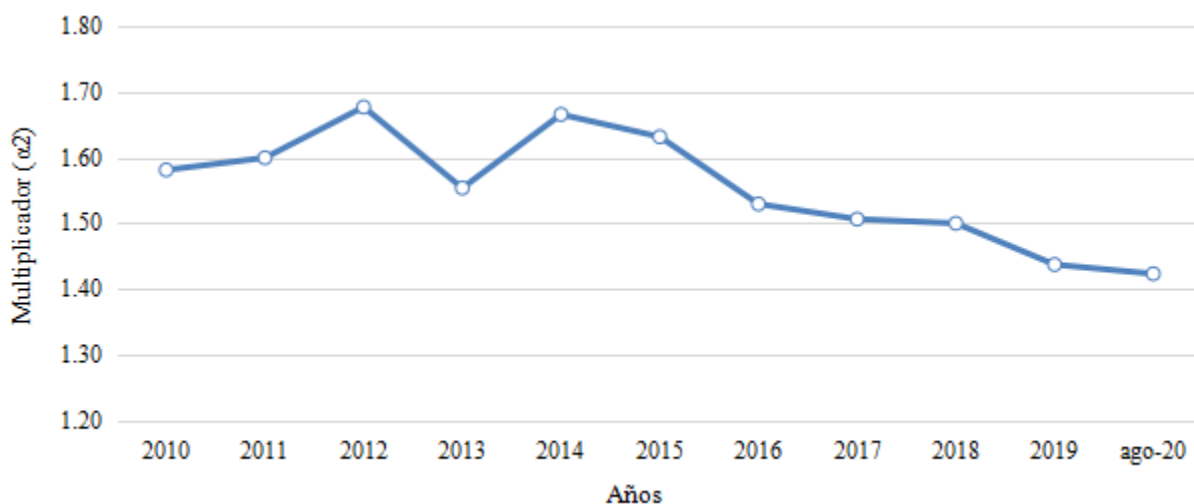
A partir de la estrecha relación que existe entre instituciones, desarrollo financiero y crecimiento, y tomando como referencia los aportes conceptuales de la Nueva Economía Institucional, en este trabajo se realiza un análisis de las dificultades que ha presentado el cambio institucional del sistema financiero en Cuba durante la última década y se identifican sus principales debilidades.

Con base en ello, se presentan recomendaciones de política para promover la transformación del sistema financiero y su contribución a la estrategia de desarrollo del país.

## PROBLEMAS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA FINANCIERO CUBANO

El proceso de actualización del modelo económico cubano, iniciado en 2011, ha implicado cambios sustanciales en el funcionamiento general de la economía, sobre todo en términos de diseño de políticas, nuevas regulaciones y ampliación de las formas de organización económica. Sin embargo, ni los esfuerzos realizados ni la velocidad y eficacia de las transformaciones han sido suficientes para avanzar de forma sostenida en un proyecto de desarrollo para Cuba.

Uno de los sectores más involucrados en el proceso de actualización ha sido el sistema financiero. Aunque en la última década se han adoptado medidas para transformar y fortalecer su funcionamiento, estas han tenido resultados discretos, o incluso, retrocesos. Si bien se han realizado acciones para ampliar el papel del crédito, impulsar el desarrollo de los mercados financieros, estimular una mayor bancarización y reorganizar el sistema financiero<sup>1</sup>, el mismo no ha logrado impactar significativamente en el crecimiento económico. La figura 1 muestra un decrecimiento de los niveles de intermediación financiera, lo que se refleja en una reducción del 10 % en el multiplicador monetario ( $\alpha_2$ ) entre finales de 2010 y mediados de 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de Cruz (2021).

**Figura 1.** Multiplicador monetario.

El hecho de que las reformas implementadas en el sistema financiero no hayan avanzado con la celeridad necesaria ni hayan alcanzado los efectos esperados responde, entre otras causas, a que la perspectiva institucional no ha sido un pilar en el análisis de los problemas económicos ni en el diseño de las transformaciones. En tal sentido, estas no han estado acompañadas de modificaciones institucionales que permitan remover obstáculos, ajustar las reglas del juego y generar los incentivos adecuados para que cada agente cumpla con su rol en la economía.

En primer lugar, los cambios realizados se han focalizado en los temas regulatorios y no han estado dirigidos al resto de los componentes de la transformación institucional<sup>2</sup>, como los hábitos de pensamientos (normas), los incentivos, las capacidades y las organizaciones.

Aunque desde lo regulatorio y gracias al uso de nuevas tecnologías se han realizado importantes esfuerzos para promover una mayor bancarización, no se ha prestado suficiente atención a los restantes elementos del entramado institucional. No se ha actuado sobre las causas subyacentes que determinan la mayor propensión al uso del efectivo (incentivos), lo cual se explica, en parte, por la prevalencia de actividades informales y el estímulo a la evasión fiscal, dadas las incoherencias en el diseño de la política tributaria. No se han tomado acciones para promover una mayor confianza en el sistema financiero<sup>3</sup> y generar alternativas a las fuentes informales de financiamiento<sup>4</sup> (normas). Son pocas o insuficientes las medidas para superar los bajos niveles de educación financiera, la reducida formación técnica en temas de inclusión, el bajo desarrollo de la infraestructura; y para promover un mayor uso de las *fintech*<sup>5</sup> (capacidades). Por último, el diseño de las entidades financieras y sus mecanismos de funcionamiento no generan incentivos para que estas promuevan la inclusión financiera y la bancarización (organizaciones). Como resultado, la implementación de medidas parciales para hacer frente a problemas que responden a múltiples causas y factores institucionales, incluso desde medidas o tecnologías innovadoras, no solo ha sido insuficiente para alcanzar los objetivos de mayor bancarización, sino que no ha permitido detener la tendencia de crecimiento de los volúmenes de efectivo en manos de la población. Al cierre de 2021 existían 1,86 pesos de efectivo por cada peso de depósitos en los hogares cubanos, frente a 1,09 pesos en 2010.

En segundo lugar, muchos de los cambios efectuados no tuvieron el impacto esperado porque el funcionamiento del sistema financiero no se adecuó a un escenario en el que aparecieron nuevos

actores, cuya forma de organización económica se distanció de los mecanismos jerárquicos en los cuales había operado tradicionalmente la economía cubana.

A partir de la aprobación de los Lineamientos, la implementación de la reforma migratoria y el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, se ampliaron las formas de mercado, específicamente con el crecimiento de los Trabajadores por Cuenta Propia (TCP)<sup>6</sup>, y se estableció un mayor vínculo con actores y mercados internacionales, a la vez que se incrementaron y diversificaron flujos financieros informales y alternativos. La aplicación de las mismas reglas del juego a diferentes agentes económicos ha elevado los costos de transacción y ha constituido un freno al proceso de cambio del sistema financiero, en particular, y de la economía, en general.

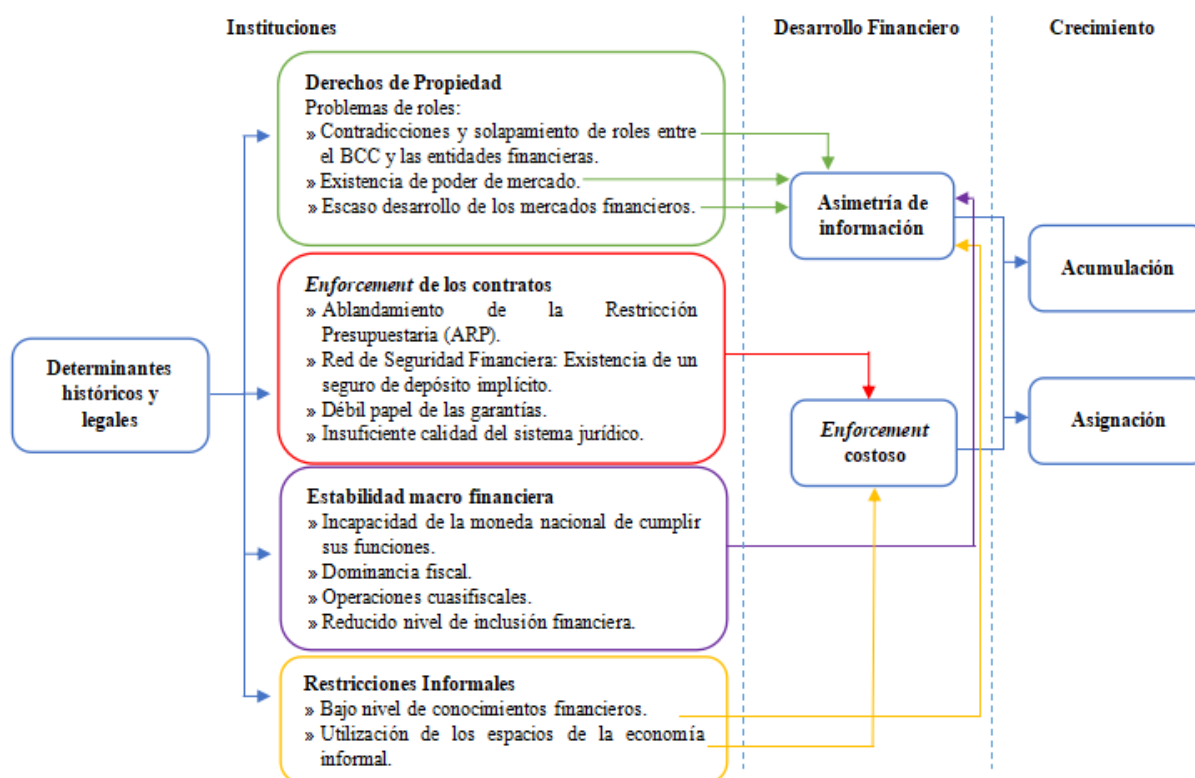
En tercer lugar, Alonso y Vidal (2019) afirman que uno de los problemas del cambio institucional es que no es suficiente con actuar sobre la institución que se requiere modificar, pues es necesario hacerlo también sobre el conjunto de aquellas relacionadas que condicionan su funcionamiento. Así, los esfuerzos para transformar el sistema financiero no tendrán resultados considerables si no se diseñan cambios institucionales que abarquen integralmente toda la economía.

Las instituciones están altamente conectadas entre sí, por lo que la lógica de funcionamiento de una de ellas depende del funcionamiento de las otras. Ello explica por qué existen limitaciones institucionales que, a pesar de que se manifiestan a través del sistema financiero, no se resuelven exclusivamente dentro de este, pues son expresión de otros problemas más profundos que escapan a su capacidad de actuación.

Una muestra de ello es que el reducido papel del crédito en la economía no solo está relacionado con el funcionamiento institucional del sistema financiero. Otros factores explican este comportamiento, entre los que se encuentran las restricciones de oferta, la insuficiente autonomía en el sector empresarial y las dificultades para una correcta medición de los hechos económicos, lo que implica que muchas empresas no son o no parecen ser sujetos de créditos (Lage, 2020). Además, los incentivos a la evasión fiscal que provoca el régimen tributario actual contribuyen a reducir el papel de esta opción de financiamiento (Maqueira y Triana, 2016).

## LIMITACIONES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA FINANCIERO CUBANO

Teniendo en cuenta los problemas que ha experimentado el proceso de cambio institucional en el sistema financiero cubano, en esta sección se realiza un diagnóstico de sus principales distorsiones institucionales y se sigue el esquema metodológico de Fernández y Tamayo (2015), el cual explica la relación entre instituciones, desarrollo financiero y crecimiento (Figura 2).



Fuente: elaboración propia a partir de Fernández y Tamayo (2015).

**Figura 2.** Relación entre debilidades institucionales del sistema financiero cubano, desarrollo financiero y crecimiento.

El análisis de este trabajo se basa fundamentalmente en el primer bloque del esquema<sup>7</sup> y se divide en cuatro aspectos que engloban los problemas institucionales identificados: derechos de propiedad, *enforcement*<sup>8</sup> de los contratos, estabilidad macroeconómica y financiera, y restricciones informales. Dentro de cada grupo de problemas, en el presente estudio solo se

abordan aquellos que, por su grado de importancia y transversalidad, resultan determinantes para explicar el funcionamiento del sistema financiero y cuya corrección o mitigación tendrían un efecto de arrastre o multiplicador sobre el conjunto de soluciones a las múltiples distorsiones existentes. Para más detalles sobre el resto de los problemas identificados puede consultarse Cruz (2021).

### **Derechos de propiedad**

La especificación y el respeto de los derechos de propiedad es trascendental en cualquier sistema financiero, sin importar la forma de propiedad existente. Por tanto, este tema es también relevante en un sistema financiero como el cubano, donde predomina la propiedad estatal como forma de propiedad socialista.

En la práctica de las instituciones financieras cubanas es común asumir que, como los bancos son de propiedad estatal, estos y el Estado constituyen el mismo agente<sup>9</sup>, lo que produce una mezcla de funciones no solo estatales y empresariales, sino también de propiedad y gestión<sup>10</sup>. Ello ha distorsionado el diseño de los incentivos, el papel de los bancos en la economía y el respeto de los derechos de propiedad. En esta investigación se asume que corregir esto último requiere una clara definición de los roles institucionales. Es decir, que los bancos tengan la capacidad de cumplir sus funciones y puedan tomar decisiones con autonomía, independientemente de que sean estatales, y que los agentes que se relacionan con ellos (empresas, BCC y gobierno) cumplan con sus funciones específicas.

Si bien la no separación de los roles limita la especificación y respeto de los derechos de propiedad en el sistema financiero, es una cuestión que también es transversal para explicar muchos de los otros problemas institucionales que serán abordados en este trabajo: *enforcement* de los contratos, estabilidad macroeconómica y financiera, así como restricciones informales.

Las dificultades con la definición de roles y sus efectos sobre el cumplimiento de los derechos de propiedad se pueden ilustrar a través de las contradicciones entre el BCC y las entidades financieras<sup>11</sup>. La existencia de dificultades para distinguir al BCC como responsable de los resultados empresariales de las entidades financieras o como su regulador supone que en la práctica este desempeñe ambas funciones. La imparcialidad que exige ser juez significa una limitación cuando se es responsable por la gestión de las partes, y viceversa.

El BCC, como regulador del sistema financiero, debe velar por su estabilidad y buen funcionamiento. Para ello establece normativas con el propósito de que los bancos manejen adecuadamente sus riesgos, las cuales, a su vez, pueden afectar los resultados empresariales de las entidades bancarias. En la práctica, se termina subordinando la función de regulador<sup>12</sup>, cuando debería constituirse en rectora de la relación entre el BCC y el sistema financiero (Ver Decreto Ley No.361/2018).

El hecho de que el BCC sea responsable de los resultados empresariales de los bancos desincentiva a que estos se esfuercen por alcanzar mejores resultados y conduce a que tengan una conducta pasiva frente a decisiones empresariales. Cuando la responsabilidad de los bancos queda diluida, se dificulta la toma de decisiones, aumenta el costo de *enforcement* y se afecta el desarrollo financiero.

### ***Enforcement de los contratos***

Si bien la teoría institucional plantea la importancia de que las reglas del juego estén correctamente diseñadas, lo que significa que las regulaciones estén bien redactadas y generen los incentivos adecuados, insiste en la relevancia de que estas reglas se cumplan. Para ello es necesario que las regulaciones se respeten y que las autoridades cuenten con la capacidad de hacerlas cumplir.

En el sistema financiero cubano existen distorsiones que generan incentivos perversos y conducen a que los agentes desobedezcan las regulaciones, lo que debilita el *enforcement* de los contratos. Como se planteó, uno de estos problemas es la no delimitación clara de roles institucionales. En estrecha relación con ello se encuentran los fenómenos de ablandamiento de la restricción presupuestaria (ARP)<sup>13</sup>, generadores de fallas en las regulaciones y distorsiones en el esquema de incentivos que aumentan los costos de *enforcement* y afectan el desarrollo financiero.

El ARP explica una parte importante de las debilidades institucionales que existen en el sistema financiero cubano. En un contexto donde empresas y bancos son públicos, y el Estado, que actúa como dueño de los bancos, constituye su principal cliente, ha predominado la idea de que las entidades bancarias deben asistir a las empresas estatales y al gobierno bajo condiciones preferenciales o laxas. Como se tiene la perspectiva de que todos pertenecen al mismo propietario se asume que «el dinero no se mueve de manos» y se genera un esquema que

desdibuja las restricciones financieras e incrementa las posibilidades de *enforcement*: los bancos operan como prestamistas laxos, el gobierno como garante o asegurador de última instancia del sistema empresarial y del sistema financiero, y el BCC como garante y prestamista laxo del gobierno.

Bajo este esquema, en primer lugar, los bancos terminan financiando proyectos ineficientes, pero políticamente deseables, lo cual se aleja de su objetivo, que debería ser maximizar sus utilidades y contribuir a una asignación eficiente de recursos en la economía. Segundo, las empresas operan sabiendo que podrán cambiar los términos contractuales y sus deudas serán renegociadas o reestructuradas (riesgo moral). Tercero, el BCC debe ser tolerante en cuanto al incumplimiento de las normas prudenciales y regulatorias que establecen límites a la concentración de carteras tóxicas, requisitos de capital, niveles de liquidez, entre otras cuestiones, que se ven afectadas por el ARP. Este fenómeno ocurre tanto en las relaciones entre bancos y empresas, como entre bancos y gobierno, y bancos y BCC.

Un ejemplo de ello se muestra a través del Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), el cual concentra la mayor parte de los financiamientos en el sector agroazucarero, tradicionalmente con problemas de ineficiencia que se han reflejado en el incumplimiento de sus obligaciones. A pesar de ello, el banco ha tenido que continuar otorgándole créditos a este sector, lo cual afecta sus indicadores de rentabilidad. Para reducir estos efectos, en varias ocasiones se ha reestructurado su cartera con este segmento y los costos de esta medida han sido asumidos por el Presupuesto, el BCC y BANDEC. Al cierre de 2019, el 14 % de la cartera de este banco estaba reestructurada y, de ella, el 89 % correspondía al sector agroazucarero.

### **Estabilidad macroeconómica y financiera**

La inestabilidad macrofinanciera profundiza las asimetrías de información, lo cual afecta la toma de decisiones de los agentes y el funcionamiento de los mercados financieros. En el caso específico de la economía cubana, dentro de las cuestiones institucionales que afectan la estabilidad en el ámbito macrofinanciero, resalta la pérdida de funciones de la moneda nacional, la dominancia fiscal, las operaciones cuasifiscales a través del sistema financiero y el reducido nivel de inclusión financiera<sup>14</sup>.

Dentro de los elementos anteriores, destaca la insuficiente capacidad de la moneda nacional para cumplir sus funciones como medio de cambio, unidad de cuenta y depósito de valor<sup>15</sup> y, en

consecuencia, la falta de contenido económico y racionalidad de las variables monetarias y financieras. El dinero constituye el insumo fundamental del sistema financiero. Sin la existencia de una moneda de calidad, el diseño de mejores instrumentos, regulaciones, incentivos y capacidades resulta insuficiente para perfeccionar la operatoria del sistema financiero y su papel en la economía, dada las distorsiones que genera operar con una moneda débilmente demandada para transacciones y ahorro.

En primer lugar, el hecho de que el peso cubano no brinde señales coherentes genera opacidad y asimetrías de información que obstaculizan la toma de decisiones. En tal sentido, se dificulta la detección de los desequilibrios macro y microeconómicos, y el empleo de instrumentos indirectos para corregirlos por parte de los entes decisores de política.

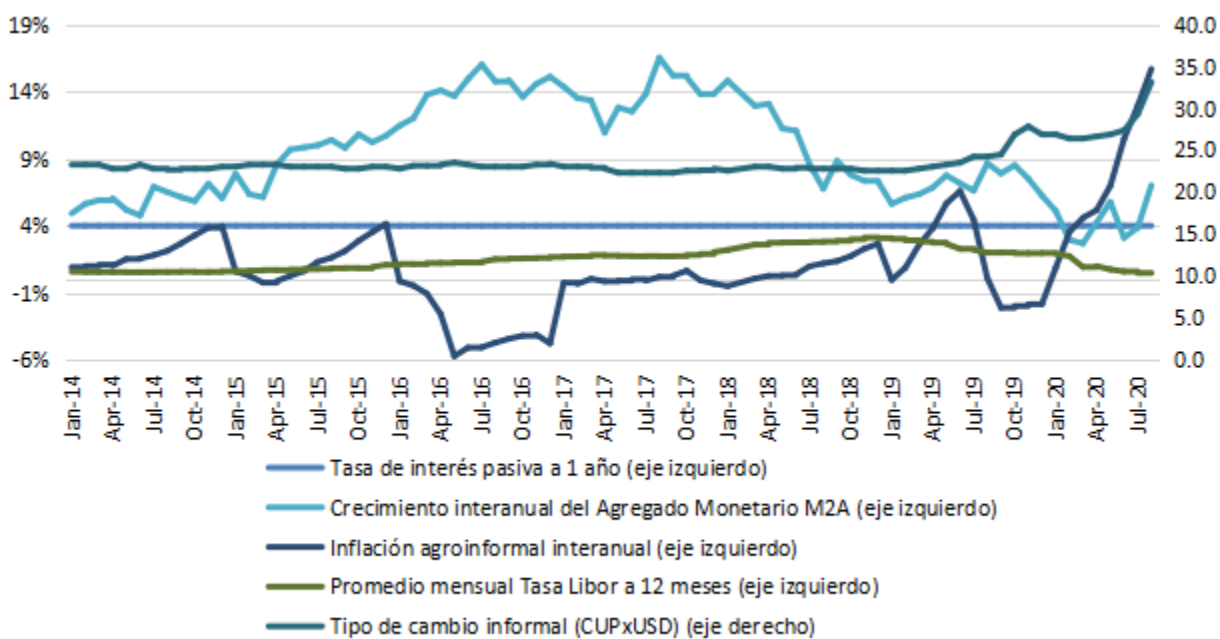
En última instancia, lo que subyace detrás de la debilidad de la moneda nacional para cumplir sus funciones es el escaso desarrollo de las relaciones monetario-mercantiles (Lage, 2020) y el predominio, por tanto, de mecanismos e instrumentos excesivamente centralizados de planificación y gestión macroeconómicas. Esta forma de conducir la economía acentúa la segmentación, el empleo de soluciones administrativas, la discontinuidad de los mecanismos de transmisión y profundiza aún más la disfuncionalidad del peso cubano.

De esta manera, la conclusión del proceso de Ordenamiento Monetario, entendido no solo como la unificación monetaria y cambiaria, la reforma salarial y de los esquemas de subsidios, sino como todas aquellas medidas dirigidas a restablecer las funciones de la moneda nacional y colocarla en el centro de gravedad del sistema monetario cubano (Lage, 2016), constituye el primer requisito para el desarrollo financiero en el país. El alcance de la reforma institucional del sistema financiero estará impulsado/limitado por el «ordenamiento» de las reglas del juego que determinan el funcionamiento del sistema monetario cubano.

En la medida en que, como parte del Ordenamiento, se otorgue funcionalidad a los mecanismos de formación de precios y toma de decisiones con base en señales de mercado, se perfeccionarán la operatoria y regulación del sistema financiero y de la economía, en general, además, se garantizará una mayor definición y respeto de los roles institucionales.

En segundo lugar, las limitaciones del peso cubano para cumplir sus funciones se expresan también a través de dos precios claves del sistema financiero: las tasas de interés y el tipo de cambio. Las tasas de interés son establecidas centralizadamente por el BCC (Circular No.1/2019 de la Dirección General de Tesorería del BCC) y existe un reducido margen para su definición

por los bancos. La Figura 3 muestra que estas tasas<sup>16</sup> no se han ajustado ante cambios ocurridos en variables nacionales e internacionales<sup>17</sup>. La determinación administrativa de las tasas de interés no implica que estas no deban ser modificadas en función de la coyuntura (Lage, 2016).



Fuente:(Cruz, 2021).

**Figura 3.**Tasa de interés pasiva vs otros indicadores.

En un escenario donde las tasas de interés no brindan los incentivos y señales necesarias, se debilita el papel de la moneda nacional, se limita la intermediación financiera, aumentan los problemas de asimetría de información y se afecta la asignación eficiente de los recursos.

Con relación a los mecanismos para el manejo del tipo de cambio, han existido importantes distorsiones que han agudizado la inconvertibilidad<sup>18</sup> de la moneda nacional y la pérdida de sus funciones dinerarias. Si bien las principales causas de este fenómeno se encuentran en deformaciones de la economía real, la existencia de una tasa de cambio sobrevaluada y de esquemas administrativos para gestionar los desequilibrios de la balanza de pagos también ayuda a explicar su agravamiento en el tiempo.

La inconvertibilidad genera una mayor desintermediación, pues los agentes tienen pocos incentivos para demandar créditos en una moneda con la cual tienen restricciones para acceder a las divisas. Además, afecta la capacidad de las entidades financieras de cumplir sus obligaciones

con el exterior<sup>19</sup>. Los bancos contraen obligaciones con contrapartes extranjeras, pero con frecuencia su capacidad de amortizarlas está en función de la disponibilidad de divisas del país. Como resultado, se dificulta la obtención de financiamiento externo a través del sistema financiero y se generan problemas de credibilidad ante los acreedores.

Más allá de efectos puntuales sobre el sistema financiero, la inconvertibilidad profundiza la desconexión de los flujos en moneda nacional y en divisas, y de los precios internos y externos, el establecimiento de cuellos de botellas a los encadenamientos productivos, la afectación de la medición de los hechos económicos, la distorsión de los incentivos al comercio exterior, entre otros.

### **Restricciones informales**

Las restricciones informales, asociadas a patrones sociales, normas de comportamiento, cuestiones idiosincráticas y costumbres, también determinan el marco institucional en el que opera el sistema financiero cubano y sus limitaciones.

En otros países, el bajo nivel instructivo y cultural de la población incide en el desarrollo financiero. Sin embargo, en Cuba, la alta instrucción de la población contrasta con el escaso desarrollo financiero, de manera que las restricciones informales se derivan de muchas de las reglas formales que determinan el funcionamiento del sistema financiero y del modelo económico en general. Dentro de las restricciones informales resultan clave el bajo nivel de conocimientos financieros y el empleo de canales informales para las transacciones.

En los últimos años se han realizado varios estudios (Pérez (2016), Marrero (2017), Alarcón, Zayas y Muñoz (2020) y Delgado (2020a)) que muestran que en Cuba existe un escaso conocimiento financiero. De forma general, ello responde a cuatro cuestiones. Primero, los agentes no necesitan elevar estos conocimientos para operar en una economía donde a) una gran parte de los precios se fijan administrativamente, b) el sistema financiero es sencillo y c) los niveles de bancarización son muy bajos. Segundo, es muy reducida la divulgación y comunicación sobre los servicios bancarios. Tercero, no existe una estrategia nacional de educación financiera que permita establecer una acción coordinada y un marco que defina sus aspectos claves<sup>20</sup>. Cuarto, hay una insuficiente infraestructura tecnológica y de comunicación, lo cual podría ser una herramienta relevante para proporcionar conocimiento financiero y ampliar los canales digitales y electrónicos de pagos<sup>21</sup>. Con relación a la utilización de los espacios de la

economía informal, se puede afirmar que este es un fenómeno complejo y sus causas son multidimensionales. Sin embargo, los factores institucionales tienen un gran peso para explicar su existencia, pues esta puede responder a la inconsistencia entre instituciones débiles y excesivas regulaciones.

En Cuba el auge de la informalidad ocurrió a raíz de la crisis de los noventa<sup>22</sup>, pero ha permanecido hasta la actualidad y ha adquirido un mayor protagonismo. Este fenómeno ha sido una «válvula de escape» para la expresión de desequilibrios macroeconómicos, en un contexto donde la mayoría de las variables *precios* se manejan de forma administrativa. Ha sido tal el arraigo de la informalidad que esta se ha convertido en un rasgo intrínseco a la operatoria de la economía y la idiosincrasia de la población y es ampliamente admitida por la sociedad (Rodríguez, 2014).

Las cuestiones culturales que se derivan de la economía informal inciden en que muchos agentes no usen el sistema financiero y busquen canales informales para obtener créditos, ahorrar y realizar operaciones cambiarias. Ello ha ocurrido incluso cuando las tasas de interés y el tipo de cambio informales han sido menos favorables que los oficiales, pues los beneficios son más altos precisamente porque las vías informales son más expeditas, no es necesario revelar información y favorecen la evasión fiscal.

Entre 2011 y el primer semestre de 2020 los créditos bancarios al sector privado representaron solo el 11,4 % de la cartera total con el sector no estatal (Figueredo; Carmona & Izquierdo, 2020). Asimismo, los resultados de una encuesta realizada a 341 TCP del Centro Histórico de La Habana arrojaron que el 18 % de los encuestados obtuvo el financiamiento para iniciar su actividad a través de remesas del extranjero y alrededor del 5 % recurrió a préstamos informales. Ningún trabajador de esta muestra acudió a solicitar créditos bancarios para comenzar su actividad y solo el 3 % lo hizo para el desarrollo posterior de su emprendimiento (González, 2020). A su vez, Carmona (2020) expone varias razones que explican la expansión del mercado informal de divisas en Cuba en los últimos años.

De forma general, las debilidades asociadas a las restricciones informales aumentan la asimetría de información y los costos de *enforcement*, lo cual, como se muestra en la Figura 2, afecta el desarrollo financiero. Por un lado, el bajo conocimiento financiero genera un contexto en el cual los agentes tienen menos información e insuficientes prácticas culturales incorporadas para

tomar decisiones y apostar por un mayor uso de los servicios financieros. Por otro, el empleo de canales informales eleva los costos de transacción y de hacer cumplir los contratos.

## **RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

Si bien la solución a las distorsiones institucionales identificadas en el sistema financiero cubano puede requerir propuestas más específicas en función de su naturaleza, en esta sección se plantean algunas recomendaciones generales que resultan claves para conducir una transformación institucional en el sistema financiero cubano:

1. El proceso de cambio institucional debe tener un carácter integral y una secuencia lógica, que respete el vínculo entre las instituciones que operan a nivel macro y micro, y defina una clara jerarquización de los objetivos a alcanzar. En función de ello, el principal propósito de esta reforma debe dirigirse a establecer un marco institucional (reglas de juego) adecuado que cree las condiciones necesarias para que el sistema financiero se desarrolle y aumente su contribución al crecimiento económico.
2. La reforma institucional del sistema financiero debe ser vista como un programa de gobierno, teniendo en cuenta que muchos de los problemas institucionales identificados se manifiestan a través del sistema financiero, pero no se pueden solucionar exclusivamente dentro de este por la magnitud de los esfuerzos, recursos y políticas necesarias para implementar las transformaciones.
3. El cambio institucional estará impulsado o limitado por el ritmo y calidad de las transformaciones que se generen en la economía en su conjunto, como parte de la actualización del modelo económico. Especialmente relevantes resultan la continuidad del Ordenamiento Monetario y, dentro de este, el restablecimiento de las funciones de la moneda nacional y el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación macroeconómica, con énfasis en aquellos dirigidos a corregir los problemas de dominancia fiscal y las cuasifiscalidades.
4. La definición de prioridades resulta esencial para que los esfuerzos iniciales se focalicen en aquellas cuestiones que son medulares y que podrían tener un mayor impacto en la solución del resto de las dificultades existentes, teniendo en cuenta la acumulación de

distorsiones y problemas por resolver, así como la escasez de recursos financieros y capacidades técnicas.

Con base en el diagnóstico realizado se deben priorizar, en primer lugar, las acciones de política dirigidas a delimitar y respetar los roles institucionales de bancos, empresas, Presupuesto y BCC. Como se mencionó, esta resulta una cuestión transversal para explicar la mayor parte de las dificultades institucionales del sistema financiero cubano. Si bien las acciones para corregir los problemas de delimitación de roles pudieran requerir algún nivel de recursos, lo fundamental para implementarlas es la voluntad política.

En segundo lugar, se deben eliminar las prácticas, regulaciones e incentivos que generan problemas de ARP en las relaciones entre el sistema financiero y el Presupuesto del Estado, tanto en su papel de demandante de fondos como en el de garante de financiamientos a determinados actores económicos. En los últimos años el financiamiento al Presupuesto ha representado más del 70 % del incremento de la oferta monetaria, lo que ha afectado la desintermediación y la estabilidad macroeconómica y financiera.

5. El acompañamiento del sistema financiero a la transformación productiva en la economía cubana requiere de un grupo de medidas clave. En este sentido, se impone el diseño de una estrategia específica destinada a potenciar la oferta de financiamiento para el sector productivo, estructurar la demanda de financiamientos, mejorar la gestión de riesgos microfinancieros y el funcionamiento de los contratos financieros.

Algunos sectores (como el agroazucarero<sup>23</sup>, el exportador, o la ciencia, la tecnología y la innovación) o actores (como las pequeñas y medianas empresas o los municipios) requieren diseños de políticas e instrumentos financieros que incorporen sus particularidades, exigencias y niveles de riesgo.

6. Los problemas de financiamiento de la economía nacional, especialmente en condiciones de baja captación de ahorro interno e inconvertibilidad, dependen en gran medida de la capacidad para captar financiamiento externo. En función de ello, la transformación del sistema financiero pasa ineludiblemente por la búsqueda de soluciones y mecanismos innovadores para gestionar los problemas de endeudamiento externo, por una mayor conexión con los mercados financieros internacionales y por el establecimiento de

canales de acceso a las divisas para la continuidad de los ciclos de intermediación financiera.

7. La insuficiente formación de capacidades técnicas constituye uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo del sistema financiero, debido a los conocimientos específicos que se necesitan en este campo. Desarrollar un programa de capacitación para fortalecer las capacidades, así como acelerar estos procesos mediante la asistencia técnica y la asimilación de las mejores prácticas internacionales, resulta relevante dada su incidencia en todos los componentes del sistema financiero y su influencia en las normas y hábitos de pensamiento (componentes institucionales más difíciles de modificar y corregir).
8. El desarrollo del sistema financiero debe implicar ante todo modernización e innovación, por lo que resulta clave potenciar el empleo creciente de herramientas disruptivas de uso de las nuevas tecnologías en el análisis de datos y las finanzas (*fintech*), para dar saltos de nivel en la inclusión financiera y en el desarrollo de instrumentos estadísticos, de análisis y monitoreo de avanzada.

## CONSIDERACIONES FINALES

El sistema financiero cubano presenta un conjunto de debilidades de naturaleza institucional que obstaculizan su contribución a la estrategia de crecimiento económico y desarrollo del país: derechos de propiedad, *enforcement* de los contratos, estabilidad macrofinanciera y restricciones informales. La ausencia de un enfoque institucional en el análisis de los problemas que manifiesta el sistema financiero y en el diseño de las transformaciones efectuadas en los últimos años ha limitado su impacto en el crecimiento económico. La parcialidad y dispersión de las transformaciones, incluso en las esferas de mayores avances, no permiten cumplir los objetivos propuestos o evitar su deterioro.

La actualización del modelo económico cubano tiene entre sus grandes retos superar los problemas de baja intermediación, bancarización e inclusión financiera. Estos abren brechas significativas en la eficiencia de la asignación de recursos, el estímulo y articulación de sectores y actores clave, la estabilidad macrofinanciera, las asimetrías de información, el atraso

tecnológico y su impacto en la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la inversión y el consumo, y los fenómenos de exclusión social.

Tal empresa estará impulsada o limitada por el resto de las transformaciones del modelo, pero puede tener un impacto relevante si se conduce desde una visión de integralidad y como programa de gobierno. Aunque objetivamente demandará recursos financieros, técnicos y de capacidades, la voluntad política es clave y suficiente para dar pasos relevantes, si estos se asumen desde una secuencia lógica y una clara jerarquización de objetivos y transformaciones integrales sobre las normas, incentivos, regulaciones, capacidades y organizaciones que lo conforman.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alonso, J. A., y Vidal, P. (2019). *La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio*. Foro Europa-Cuba. Recuperado el 29 de abril de 2021 de <http://www.foroeuropacuba.org/docs/work/working-paper-no.-1.-la-reforma-econormica-en-cuba.-atrapada-en-el-medio.pdf>
2. Alarcón, A., Zayas, K., y Muñoz, L. (2020). Inclusión financiera: retos para Cuba. En F. Borrás (coord.), *La banca comercial cubana: propuestas de desarrollo* (pp. 347-374). Félix Varela.
3. Beltrán, A. (2021, 29 de abril). Anuncia Banco Central de Cuba medidas relacionadas a créditos al sector agropecuario. *Agencia Cubana de Noticias*. Recuperado el 29 de abril de 2021 de <http://www.acn.cu/economia/79143-anuncia-banco-central-de-cuba-medidas-relacionadas-a-creditos-al-sector-agrpecuario-video>
4. Carmona, M. (2020). *Mercado informal de divisas en Cuba* (Tesis de licenciatura). Universidad de La Habana.
5. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Cruz, K. (2021). *Desafíos del sistema financiero cubano en la actualización del modelo económico cubano: un análisis institucional* (Tesis de maestría). Universidad de La Habana.
6. Delgado, L. (2020a). Educación financiera: propuesta de una estrategia para Cuba. En F. Borrás (coord.), *La banca comercial cubana: propuestas de desarrollo* (pp. 374-396). Félix Varela.

7. Delgado, L. (2020b). La transformación digital de la banca cubana: perspectiva desde la estrategia de la automatización. En F. Borrás (coord.), *La banca comercial cubana: propuestas de desarrollo* (pp. 333-347). Félix Varela.
8. Dirección General de Tesorería. Banco Central de Cuba. (2019). Circular No.1.
9. Fernández, A., y Tamayo, C. (2015). *From institutions to financial development and growth: what are the link?* Inter-American Development Bank (IDB).
10. Figueredo, O., Carmona, E., e Izquierdo, L. (2020, 13 de octubre). Cuba en datos: la banca y los retos en tiempos modernos. *Cubadebate*. Recuperado el 13 de octubre de 2020 de <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/10/13/cuba-en-datos-la-banca-y-los-retos-en-tiempos-modernos/amp/>
11. González, J. (2020). Las relaciones de los bancos comerciales con las nuevas formas de gestión no estatal. En F. Borrás (coord.), *La banca comercial cubana: propuesta de desarrollo* (pp. 85-101). Félix Varela.
12. Lage, C. (2016). *Esquema general de política monetaria en el nuevo escenario de la economía cubana* (Tesis de doctorado). Universidad de La Habana.
13. Lage, C. (15 de diciembre de 2020). *Blog Catalejo. Revista Temas*. Obtenido de Inclusión financiera: otra ventana de actualización del modelo: <http://cubarte.cult.cu/revista-temas/inclusion-financiera-otra-ventana-de-actualizacion-del-modelo/>
14. Marrero, A. (2017). *Diagnóstico preliminar de la inclusión financiera en Cuba* (Tesis de maestría). Universidad de La Habana.
15. Maqueira, A., y Triana, J. (2016). El sector no estatal desde la perspectiva institucional. En M. Bergara y V. Hidalgo (coord.), *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional* (pp. 315-349). Universidad de La Habana y Universidad de la República.
16. Mishkin, F. S. (2008). *Moneda, banca y mercados financieros*. Pearson Education.
17. Niskanen, M., y Stein, H. (2003). Financial globalization and economic development: toward an institutional foundation. *Eastern Economic Journal*, 29 (2), 287-308.
18. North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

19. Oficina Nacional de Estadísticas e Información. (2020, 11 de noviembre). *Anuario estadístico de Cuba. Enero-diciembre, 2019*. Recuperado el 11 de noviembre de 2020 de <http://www.onei.gob.cu/node/15006>.
20. Pérez, L. (2016). *Plan de acción para la educación financiera en la dirección provincial Bandec La Habana*. Centro Nacional de Superación Bancaria.
21. Rodríguez, P. (2014). Notas para una aproximación a la cultura del rebusque en Cuba. *Observatorio Social de América Latina*, (36), 81-100.

### Notas aclaratorias

<sup>1</sup> Como parte de la implementación de los Lineamientos en 2011 se aprobó la Nueva Política Bancaria para estimular el acceso a servicios y productos financieros de los nuevos actores económicos. En 2014 se puso en marcha el mercado interbancario y se emitieron, por primera vez, bonos soberanos para financiar el déficit fiscal. En 2018 se aprobaron los Decretos Leyes N.º 361 y N.º 362 para reorganizar el funcionamiento del BCC y del resto del sistema financiero. En los últimos años se han adoptado medidas dirigidas a promover una mayor bancarización, entre las que se destacan la bonificación de los pagos con tarjetas magnéticas, la implementación de servicios a través de teléfonos móviles, el desarrollo de aplicaciones para pagos digitales y de plataformas para el comercio electrónico como Transfermóvil y EnZona.

<sup>2</sup> Los componentes de la transformación institucional del sistema financiero se encuentran definidos en Niskanen y Stein (2003).

<sup>3</sup> Las medidas de dolarización parcial del segmento minorista y restricciones a la prestación de servicios de compra, venta, depósitos y extracciones en moneda extranjera suponen afectaciones relevantes a la credibilidad de los bancos.

<sup>4</sup> En un contexto de baja desintermediación, cuando surgen nuevos actores en el sector no estatal que necesitan algún servicio y, en cambio, no encuentran en el sistema financiero la capacidad de respuesta necesaria, se produce un mayor uso de los mercados informales de créditos, ahorro y cambio.

<sup>5</sup> Desarrollos tecnológicos y nuevos modelos de negocios aplicados durante la última década en el sector financiero (aplicaciones de *blockchain*, nuevos sistemas de *trading*, inteligencia artificial, *machine-learning*, préstamos *peer-to-peer*, *crowdfundings* y sistemas de pago vía celulares).

<sup>6</sup> Entre 2010 y 2019 el trabajo por cuenta propia generó casi 390 000 nuevos empleos, lo que constituye un crecimiento de 170 %. Este segmento ha pasado de ser el 4,5 % de la población económicamente activa (PEA), a representar el 13,3 % (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2020).

<sup>7</sup> En este artículo no se profundiza en los determinantes históricos y legales de las instituciones que inciden en la operatoria del sistema financiero, y tampoco en los nexos existentes entre instituciones, desarrollo financiero y crecimiento en Cuba, aspectos que por su relevancia pudieran ser objeto de futuras investigaciones.

<sup>8</sup> Se refiere a la capacidad de hacer cumplir lo que está establecido, es decir, las reglas del juego.

<sup>9</sup> Es un problema que también es extensivo al resto del sistema empresarial.

<sup>10</sup> Ello puede generar problemas de agencia, ya que los intereses de propietarios (principal) y directivos (agentes) pueden ser contrarios, pues estos últimos pueden desviarse del objetivo del propietario y seguir los suyos propios.

<sup>11</sup> Además, se encuentran la existencia de poder de mercado y el escaso desarrollo de los mercados financieros. Para más detalles sobre estos aspectos puede consultarse Cruz (2021).

- <sup>12</sup> Si bien en las regulaciones (Decreto Ley N.º 361/2018) la responsabilidad del BCC se concentra en preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional y la estabilidad financiera, en la práctica rinde cuentas por los resultados empresariales del sistema financiero, los servicios y productos bancarios, la operatoria de las plataformas electrónicas de pago, el otorgamiento de créditos, etc. El Consejo de Dirección del BCC, a su vez, analiza, evalúa y decide sobre las estrategias administrativas, operativas, financieras, la política de desarrollo prospectivo de las entidades financieras, así como los límites máximos cuantitativos o cualitativos de las carteras de colocaciones e inversiones de las entidades financieras.
- <sup>13</sup> Asimismo, están la existencia de un seguro de depósito implícito, el débil diseño de las garantías y la insuficiente calidad del sistema jurídico. El análisis de estos aspectos puede consultarse en Cruz (2021).
- <sup>14</sup> Para más detalles sobre estos elementos puede consultarse Cruz (2021).
- <sup>15</sup> Estas funciones se encuentran definidas en Mishkin (2008).
- <sup>16</sup> En el gráfico se tomó como referencia la tasa de los depósitos a un año.
- <sup>17</sup> Se eligió la tasa de interés interbancaria en el mercado de Londres (LIBOR) como referencia de las condiciones en los mercados internacionales durante el período analizado.
- <sup>18</sup> La inconvertibilidad de la moneda nacional era un fenómeno exclusivo del sector estatal de la economía. Sin embargo, se volvió extensivo al sector no estatal, a partir de octubre de 2019, con la decisión de abrir establecimientos comerciales minoristas en monedas libremente convertibles. La apertura de estas tiendas produjo un enorme incremento de la demanda de divisas que conllevó a la suspensión casi total de la venta de monedas extranjeras en el sistema financiero, el incremento del mercado informal de divisas y la depreciación de la moneda nacional en este espacio. Además, en ello incidieron otros factores, como el recrudescimiento del bloqueo de Estados Unidos hacia Cuba y los efectos de la emergencia sanitaria causada por la expansión del coronavirus. Para más detalles puede consultarse Carmona (2020).
- <sup>19</sup> La inconvertibilidad de la moneda nacional frente a las divisas se refleja en las medidas de control de cambio en el sector estatal y mixto. Desde 2009 el Estado emite certificados de capacidad de liquidez (CL) para este segmento, en función de la disponibilidad de divisas del país y la valoración de los renglones priorizados por el Plan. En función de ello, solo las cuentas bancarias respaldadas por CL pueden efectuar pagos al exterior **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**
- <sup>20</sup> No obstante, el BCC se encuentra en el proceso de elaboración de una estrategia de este tipo.
- <sup>21</sup> Desde el año 2015 se han realizado esfuerzos para desarrollar esta infraestructura. Para más detalle puede consultarse Delgado (2020b).
- <sup>22</sup> A mediados de los noventa el capital que movía la economía informal era más del 35 % del PIB (Rodríguez, 2014).
- <sup>23</sup> Este sector tiene un papel prioritario en la estrategia de desarrollo del país; concentra alrededor del 40% de los créditos del sistema financiero y del 45 % de la cartera reestructurada y renegociada del sistema. Recientemente, se anunciaron un conjunto de medidas para potenciar el sector agrícola, que incluyeron temas de financiamiento y seguros. Para más detalles puede consultarse Beltrán (2021). Sin embargo, estas acciones aún requieren un análisis desde una perspectiva institucional.

### **Conflictos de intereses**

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses

### **Contribución de los autores**

Carlos Lage Codornú: originó la idea del artículo, tributó el análisis sobre cambio institucional e implicaciones de política. Asimismo, participó en la revisión y elaboración de conclusiones e implicaciones de política

Karina Cruz Simón: originó la idea del artículo, recopiló información y tributó al análisis sobre problemas institucionales del sistema financiero. Además, participó en la revisión y la elaboración de conclusiones e implicaciones de política.