



Evaluación del Programa de País

# Barbados

2010-2013



Banco Interamericano de Desarrollo  
Marzo 2014

---

La presente evaluación es la tercera evaluación independiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del Programa de País con Barbados. La primera evaluación (documento RE-313) abarcó el período comprendido entre 1989 y 2004, cuando la imagen del país como destino turístico estaba impulsando la economía, en tanto que la segunda (documento RE-369) abarcó los años 2005 a 2009, que fue un período caracterizado por el aumento del costo total de las importaciones de combustibles. La presente evaluación abarca el período que media entre diciembre de 2009 y octubre de 2013 y se definió por el aumento sustancial de la deuda del gobierno central y una disminución de los ingresos del turismo. Durante estos años el Banco prefirió emplear instrumentos de rápido desembolso e incluyó en su cartera dos préstamos programáticos de apoyo a reformas de política en el sector energético.

Según el Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País (documento RE 348-3), el principal objetivo de estas evaluaciones “es proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”. En la presente evaluación se analizan la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad del Banco en el contexto de los retos de desarrollo específicos de Barbados, como la vulnerabilidad económica y del clima, que son el producto de su pequeño tamaño, concentración económica y ubicación. La evaluación incluye, además, un completo análisis de los retos de implementación que han retrasado la ejecución de la cartera. Las entrevistas con el personal del Banco en la Sede y la Representación, funcionarios de gobierno, personal de la unidad de ejecución, la sociedad civil y la comunidad de donantes sirvieron de insumo para la evaluación. Asimismo, se analizaron las Estrategias de País, los Documentos de Programa de País, las propuestas de préstamo, los informes de seguimiento y terminación, las evaluaciones de proyecto y otros materiales pertinentes elaborados por el Banco y organismos ejecutores.

Recientemente, el Directorio Ejecutivo del BID solicitó a la Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE) revisar el contenido y los procesos de las evaluaciones de los programas de país para que estas sean lo más informativas y útiles posibles. En respuesta, OVE propuso revisar las evaluaciones de los programas de país que se presentarían durante 2013, a saber, las de la República Dominicana, Paraguay y Barbados. Como consecuencia de esa revisión, la presente evaluación se ha fortalecido en cuatro dimensiones importantes dado que (i) vincula más estrechamente la discusión del contexto de país con la evaluación de la pertinencia del programa de país; (ii) abarca la totalidad del programa de país durante el período objeto de análisis; (iii) centra la atención en aspectos transversales relacionados con la implementación y la eficacia; y (iv) adopta una enfoque más prospectivo a fin de respaldar la formulación de la próxima Estrategia de País y el Documento de Programa de País.

La evaluación consta de cuatro capítulos. El Capítulo 1 analiza la evolución de la economía de Barbados durante el período comprendido entre 2009 y 2013 y considera las perspectivas económicas a mediano plazo. El Capítulo 2 examina la pertinencia estratégica y financiera del programa del Banco y aborda los principales retos de implementación que el país y el BID han enfrentado en los últimos años. En el Capítulo 3 se analizan los resultados alcanzados en los cuatro ámbitos estratégicos identificados en la Estrategia de País 2009-2013 y en las esferas de la modernización del sector público y el desarrollo del sector privado de la Estrategia de País 2005-2009. En el Capítulo 4 se presentan las conclusiones y las recomendaciones. En los anexos figuran los gráficos que respaldan el análisis de los capítulos 1, 2 y 3.

**Evaluación de Programa de País:**

# **Barbados 2010-2013**

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Marzo 2014



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-460-1**



ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. CONTEXTO DE PAÍS Y RECIENTES ACONTECIMIENTOS ECONÓMICOS .....</b>	<b>1</b>
A. Descripción general de Barbados .....	1
B. Acontecimientos económicos recientes .....	6
C. Perspectivas a mediano plazo .....	7
<b>2. EL PROGRAMA DEL BANCO EN BARBADOS .....</b>	<b>11</b>
A. Estrategia de desarrollo de Barbados .....	11
B. Pertinencia del Programa de País (2009-2013) .....	12
C. El sector privado de Barbados .....	16
D. El programa regional del Caribe en Barbados .....	16
E. Implementación del programa de país .....	18
F. Coordinación con socios en el desarrollo .....	24
<b>3. RESULTADOS .....</b>	<b>27</b>
A. Evaluabilidad e implementación .....	27
B. Primer objetivo la Estrategia de País: Reducción de la vulnerabilidad a fenómenos costeros, desastres naturales y efectos del cambio climático .....	28
C. Segundo objetivo de la Estrategia de País: Mayor eficiencia en el suministro de agua potable y la gestión de recursos hídricos .....	30
D. Tercer objetivo de la Estrategia de País: Reducción de la factura de importación de petróleo, promoción de energías limpias y uso más eficiente de la energía .....	32
E. Cuarto objetivo de la Estrategia de País: Aumento de la calidad y pertinencia del sistema educativo .....	34
F. Objetivos anteriores de la Estrategia de País: respaldar la modernización del sector público y el desarrollo del sector privado .....	34
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>41</b>

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

[ANEXO I: ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL](#)

[ANEXO II: GRÁFICOS Y CUADROS JUSTIFICATIVOS](#)

## ACRÓNIMOS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
MAECI	Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (anteriormente la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional ACDI)
NIS	National Insurance Scheme [Sistema Nacional de Seguros]
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
WDI	Indicadores del desarrollo mundial

Esta evaluación fue liderada por Leslie Stone, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo estuvo integrado por Michelle Fryer, Héctor Valdés Conroy, Lynn Scholl, Ricardo Marto, Patricia Sadeghi, y Juan Carlos Di Tata. OVE agradece al Gobierno de Barbados, en particular la Unidad de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, así como la Administración del BID, personal, y las contrapartes del país por sus colaboración durante el proceso de entrevistas, recolección de datos y cooperación constructiva durante la preparación de esta evaluación.





La actividad económica se concentra principalmente en dos sectores: el turismo, cuya contribución global al PIB, tanto directa como indirecta, se estima en un 39% y el sector de los servicios financieros y servicios para entidades comerciales internacionales, que aporta aproximadamente el 20% del PIB.

© Adrienn Scott, 2009



# Resumen Ejecutivo

**Contexto.** Barbados es un estado insular pequeño de 278.000 habitantes con un alto PIB per cápita (US\$25.000 ajustado en función de la paridad del poder adquisitivo) y una posición favorable en el índice de desarrollo humano (en 2013 ocupaba el lugar 38 de un total de 186 países) que, no obstante, confronta importantes desafíos de desarrollo. El país es sumamente vulnerable a perturbaciones externas (económicas y ambientales), sus instituciones públicas se ven restringidas por procesos burocráticos dilatados, y la economía enfrenta importantes retos económicos (baja tasa de crecimiento, un abultado déficit fiscal, una elevada deuda pública y una competitividad en declive). La actividad económica se concentra principalmente en dos sectores: el turismo, cuya contribución global al PIB, tanto directa como indirecta, se estima en un 39% (las fuentes de mercado se concentran en unos pocos países, a saber, el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá) y el sector de los servicios financieros y servicios para entidades comerciales internacionales, que aporta aproximadamente el 20% del PIB. En los últimos meses, la situación de las reservas internacionales del país se ha deteriorado debido al creciente déficit en cuenta corriente y la acusada disminución de las entradas netas de capital, incluida la inversión extranjera directa.

La crisis financiera internacional que se suscitó en 2008 repercutió negativamente en la economía de Barbados en 2009 y sus efectos siguen latentes. La crisis tuvo un fuerte impacto sobre las principales actividades económicas del país, sobre todo, el



El cambio climático plantea varias amenazas, como erosión de zonas costeras, sedimentación, decoloración de corales y deterioro general del ecosistema costero.

© Mark Connell, 2006

turismo, los servicios financieros, el sector inmobiliario y la construcción. En 2009 el PIB real se contrajo 4,1% y los años ulteriores se caracterizaron por un estancamiento económico continuo y grandes desequilibrios fiscales. La tasa de pobreza (19% en 2010, con un 9% de indigentes) y la tasa de desempleo (más de 11% en el primer semestre de 2013) han aumentado. Desde el inicio de la crisis, el gobierno puso en marcha varias iniciativas para estimular el empleo y minimizar el impacto sobre los grupos más vulnerables. Los esfuerzos desplegados posteriormente para hacer frente a los crecientes desequilibrios fiscales a través de aumentos de los impuestos (IVA) y la contención del gasto no generaron los ingresos esperados y por ende tampoco generaron la reducción prevista en el déficit fiscal. En consecuencia, la deuda bruta del gobierno central (incluida la deuda del National Insurance Scheme [Sistema Nacional de Seguros] (NIS)) aumentó de 71,7% del PIB en 2008 a 127% a finales de septiembre de 2013. En agosto de 2013, el Gobierno emitió la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo a mediano plazo para el período 2013-2020, que sirvió de insumo para el estado financiero anual y la propuesta del presupuesto. El gobierno también anunció que emprendería un nuevo programa de ajuste fiscal de 19 meses que incluye algunas medidas de ingreso, pero que se centra principalmente en reducir el gasto, sobre todo transferencias, subsidios y despidos en el sector público. Con miras al futuro, al margen de la importancia que reviste la reactivación de los principales mercados externos del país, las tareas apremiantes para Barbados son fortalecer la situación fiscal, adoptar una política monetaria más restrictiva, diversificar las exportaciones y los socios comerciales, e incrementar la productividad y la competitividad del país.

**Pertinencia del Banco.** La Estrategia de País 2009-2013 se centró en cuatro ámbitos sumamente pertinentes que guardan relación directa con la estrategia de desarrollo del país: (i) infraestructura costera y adaptación al cambio climático, (ii) agua y saneamiento, (iii) energía y (iv) educación. El gobierno y el Banco entablaron un diálogo para priorizar los sectores clave en los que se realizarían las futuras actividades. Sin embargo, la selección final de los ámbitos estratégicos se basó principalmente en la demanda y, por consiguiente, el Banco preparó notas técnicas solo para los cuatro sectores que solicitó el gobierno.

Las actuales Directrices para las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País establecen que éstos deben centrarse en medidas prospectivas; por lo tanto la estrategia para 2009-2013 no prestó suficiente atención a las actividades de seguimiento y evaluación de la cartera activa heredada, lo que es especialmente pertinente para países en que la ejecución es lenta. De hecho, más de la mitad de la cartera activa en Barbados durante el período de la Estrategia de País fue heredada de la estrategia anterior y se focalizó en temas relacionados con la modernización del sector público. Por consiguiente, si bien este ámbito no formaba parte de la Estrategia de País o del Documento de Programa de País, siguió siendo muy pertinente durante el período de la estrategia y la Representación emprendió considerables esfuerzos para acelerar la implementación de los respectivos proyectos. Asimismo, si bien la Estrategia de País reconoció en su diagnóstico que la situación económica era difícil, no contempló nuevo respaldo para la reforma fiscal hasta 2012, cuando el Banco inició un diálogo de política al respecto para preparar un préstamo en apoyo de reformas de política a favor de una consolidación fiscal. En este sentido, separar la estrategia de la programación trajo consigo mayor flexibilidad y abrió el camino para iniciar un nuevo diálogo sobre temas fundamentales que incluía el préstamo en apoyo de reformas de política en el ámbito fiscal.

El Banco fue financieramente pertinente en Barbados por dos motivos. Primero, es uno de los principales prestamistas del país, ya que sus operaciones financieras representan el 69% de la deuda frente a instituciones financieras internacionales, el 18% de la deuda externa del gobierno central y el 4,8% de la deuda total del gobierno central al final de 2012. Segundo, en respuesta al deterioro del desempeño económico del país, el Banco intensificó su respaldo financiero, incrementando el volumen total de recursos ofrecidos y otorgando préstamos en apoyo de reformas de política de rápido desembolso. Según estimaciones, los recursos totales que el Banco proporcionó durante el período comprendido entre diciembre de 2009 y octubre de 2013 ascendieron a US\$200 millones. Sin embargo, el monto de préstamos con garantía soberana efectivamente aprobados durante el período de la estrategia ascendió a US\$242 millones, tres veces más que en el período de la estrategia anterior. Los desembolsos a Barbados (promedio trienal en 2012) ascendieron al equivalente de 1,1% del PIB y 3,2% del gasto público total. Los flujos netos de caja, que fueron negativos durante el período 2002-2008, se volvieron positivos entre 2009 y 2011. El Banco de Desarrollo del Caribe es la única otra fuente significativa de financiamiento de instituciones financieras internacionales.



**Ejecución del programa.** La cartera del Banco en Barbados se ha caracterizado persistentemente por una lenta ejecución, lo que ha demorado o ha impedido la consecución de los resultados. Aunque la Representación y el gobierno han adoptado varias medidas para corregir esa situación, los desembolsos se han mantenido en niveles estancados. En Barbados, por ejemplo, a un proyecto le toma en promedio cuatro veces más que a los demás proyectos del Banco desembolsar 25% del monto total de préstamo aprobado. Se completaron solo dos préstamos de inversión durante el período. De los 10 préstamos que se mantuvieron activos, nueve aún no han alcanzado un nivel de desembolso de 25% y solo uno se ha desembolsado en 50%.

Según el minucioso diagnóstico de la Administración, los principales asuntos que frenan la implementación se deben a restricciones estructurales e institucionales en el país y a factores que el Banco podría controlar. Por el lado del país, los principales retos guardan relación con las adquisiciones, el tiempo que tarda adoptar decisiones ejecutivas y promulgar legislación, la limitada disponibilidad de recursos humanos y la alta rotación de personal, deficiencias en la capacidad de gestión de proyectos y la complejidad de los procesos que autorizan la adquisición de tierras y la obtención de permisos de construcción en proyectos de infraestructura. Por el lado del Banco, el desempeño insatisfactorio de los proyectos se debió a deficiencias en su diseño (componentes excesivamente complejos, plazos irrealistas, procesos de adquisición enrevesados) y a la imposición de requisitos excesivos en cuanto a información, documentación y aprobaciones o no objeciones.

La Representación, en asociación con el gobierno, preparó un plan de acción para mejorar la implementación. El plan se centra en (i) la racionalización de la cartera de inversiones, (ii) la optimización del diseño de proyectos, (iii) la mejora de la ejecución de proyectos y (iv) el fortalecimiento institucional del gobierno. Como resultado, el Banco canceló una parte significativa de préstamos improductivos (lo cual no se había visto en el pasado), aumentó de manera considerable los desembolsos de préstamos de inversión en 2013 en comparación con el trienio anterior y asignó a un especialista en adquisiciones a la Representación (junio de 2013), entre otras medidas. Si bien la cancelación compromete la consecución de los objetivos de desarrollo de los tres proyectos, podría sostenerse que, de cualquier manera, no habrían alcanzado sus objetivos debido a los sustanciales problemas que surgieron repetidamente en su implementación. De implementarse acertadamente, estas medidas contempladas en el plan de acción deberían ayudar a mejorar el diseño y la ejecución de los proyectos.

Las operaciones del sector privado pueden ofrecer al Banco buenas posibilidades para ejercer influencia en el desarrollo de Barbados. Estas operaciones no están sujetas a los mismos obstáculos en cuanto a adquisiciones que enfrentan las operaciones con garantía soberana, y podrían tener un impacto económico relativamente grande dada la escala de la economía de Barbados. Sin embargo, el BID no ha aprovechado plenamente esa vía. La Estrategia de País no presentó una estrategia coherente para trabajar directamente con el sector privado de Barbados. Por ejemplo, en el periodo que abarca la revisión

solo se aprobaron tres operaciones pequeñas del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). En últimas, se aprobó un préstamo del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) que no se ha suscrito todavía. La Representación en Barbados es el centro de la mayoría de las operaciones regionales en el Caribe: participa en 51 operaciones y en 27 de esos proyectos ejerce las atribuciones de desembolso. Estos proyectos abordan temas relacionados con el aprovechamiento de las economías escala, la armonización de la reglamentación y la normalización de estándares, medidas para hacer frente a la vulnerabilidad al cambio climático y el intercambio de prácticas óptimas. La Representación tiene a su cargo un importante volumen de trabajo suplementario como consecuencia de la abultada cartera de operaciones regionales que supervisa, algo que no se reconoce en la Estrategia de País o en los Documentos de Programa de País. Además de su cartera regional tradicional, en 2010 el BID se asoció con el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (MAECI) y el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), con el objetivo de establecer el Programa Compete Caribbean que respalda el desarrollo y la competitividad del sector privado en 15 países del Caribe, incluido Barbados.

**Resultados.** En general, las operaciones objeto de la revisión aún no se han ejecutado en suficiente medida como para arrojar resultados tangibles. Debido a una ejecución lenta y deficiente, la cartera de Barbados logró resultados limitados, lo que hace difícil evaluar la consecución de los objetivos de la Estrategia de País actual, salvo en el sector de la energía, en el que se usaron préstamos en apoyo de reformas de política de forma estratégica a fin de llevar adelante políticas y legislación para promover la eficiencia energética y fuentes de energía renovable. Los tres proyectos aprobados en el marco de la Estrategia de País para el período 2005-2009 que están previstos para cancelación todavía tienen un porcentaje importante del monto aprobado sin desembolsar. Asimismo, los atrasos de implementación han significado costos financieros sustanciales y oportunidades de desarrollo derrochadas para el país. Por lo tanto, aunque el Banco ha trabajado en ámbitos que son pertinentes, necesita urgentemente encontrar formas de mejorar la ejecución.

**Conclusiones.** Durante el período comprendido entre 2009 y 2013, la débil situación económica de Barbados siguió deteriorándose a raíz de la crisis financiera mundial y sus efectos sobre el turismo y otros sectores conexos. Como resultado, el Banco fue financieramente pertinente, valiéndose especialmente de instrumentos de rápido desembolso. Sin embargo, la efectividad en el desarrollo se ha visto comprometida por demoras de ejecución. Si bien el Banco trabajó en sectores pertinentes, le urge encontrar formas de mejorar la ejecución de sus operaciones nuevas y en curso. Al respecto, la Representación está adoptando un plan de acción para ayudar a resolver las dificultades de ejecución, pero es importante tomar medidas decisivas y supervisar las actividades de seguimiento. De cara al futuro, el Banco podrá aumentar su pertinencia y eficacia manteniendo un diálogo continuo con el gobierno sobre la promoción de reformas para hacer frente a los grandes desequilibrios fiscales del país, que es una gran preocupación en el ámbito macroeconómico, y fortalecer el apoyo que brinda al sector privado.



La crisis tuvo un fuerte impacto sobre las principales actividades económicas del país, sobre todo, el turismo, los servicios financieros, el sector inmobiliario y la construcción.

© David Berkowitz, 2009

**Recomendaciones.** A la luz de estas conclusiones, OVE recomienda lo siguiente:

**1.** Seguir trabajando con el Gobierno de Barbados para encontrar formas de mejorar la ejecución de los proyectos.

- Ejecutar el plan de acción en su totalidad, ateniéndose a un calendario de ejecución y a un marco de resultados a efectos de seguimiento y evaluación.
- Establecer criterios para medir la complejidad del diseño de los proyectos.
- Invertir en nuevos análisis sobre las restricciones que afectan las adquisiciones e identificar formas de eliminarlas. Seguir ofreciendo asistencia para fortalecer la Oficina del Procurador General de Justicia.
- Estudiar con el gobierno la factibilidad de establecer una unidad fiduciaria central para administrar varios proyectos.

**2.** Aumentar la pertinencia y la efectividad en el desarrollo del programa del Banco en Barbados mediante una mayor participación en el sector privado, especialmente haciendo un mejor uso de las operaciones del FOMIN. Tomar en cuenta en la estrategia del Banco en el sector privado las limitaciones de las economías abiertas de pequeña escala. Asegurar que las operaciones del sector privado demuestren una adicionalidad financiera que vaya más allá de

lo que ofrecen las instituciones locales, respaldar los objetivos de desarrollo consignados en la Estrategia de País y confirmar que se han evaluado y mitigado cuidadosamente todos los riesgos.

**3. Recomendación para VPC en general:** Revisar las Directrices para las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País a fin de que reflejen ámbitos de intervención activos de la cartera, lo cual incluye el reconocimiento de las carteras heredadas y las regionales. Ello significa preparar notas sectoriales técnicas sobre los principales ámbitos de la cartera heredada para que puedan servir de insumo en el diálogo continuo de política. Por último, estas operaciones también deben incluirse en los marcos de resultados de la Estrategia de País y los Documentos de Programa de País.





1

X 2736

Los esfuerzos del gobierno para estimular la economía han tenido un éxito limitado y han contribuido a grandes déficit fiscales y en cuenta corriente cuyo financiamiento ha ocasionado una acumulación sustancial de la deuda pública.

© Leslie Stone, 2013



# 1 Contexto de País y Recientes Acontecimientos Económicos

Barbados es un país de ingreso mediano alto con un elevado nivel de desarrollo humano. No obstante, es también un estado insular pequeño en desarrollo cuya economía depende fuertemente de un solo sector (el turismo) y, en consecuencia, es sumamente vulnerable a perturbaciones externas, tanto económicas como ambientales<sup>1</sup>. Asimismo, en los últimos años la competitividad del país se ha visto socavada por una inflación acumulada que supera la de sus principales socios comerciales (en el contexto de un régimen cambiario fijo). Sus lentas, pero estables instituciones, el alto costo de la energía y el costo relativamente alto de los servicios de hostelería también han afectado su nivel de competitividad. Desde 2001, la economía se ha visto fuertemente afectada por dos crisis financieras externas. Los esfuerzos del gobierno para estimular la economía han tenido un éxito limitado y han contribuido a grandes déficit fiscales y en cuenta corriente cuyo financiamiento ha ocasionado una acumulación sustancial de la deuda pública. Asimismo, recientemente las reservas internacionales, que respaldan el tipo de cambio fijo, han experimentado una disminución significativa. (En el Cuadro A2.1. se resumen algunos indicadores macroeconómicos y en el Gráfico A2.1 figura un mapa de Barbados y la región).

## A. DESCRIPCIÓN GENERAL DE BARBADOS

En lo que respecta al ingreso per cápita, Barbados es el segundo país miembro prestatario más rico del BID y el que tiene el más alto índice de desarrollo humano. El PIB per cápita de Barbados (ajustado en función de la paridad del poder adquisitivo) fue de

más de US\$25.000 en 2012 (véanse los Gráficos A2.2 y A2.3), el segundo más alto de América Latina y el Caribe después de las Bahamas<sup>2</sup>. Habida cuenta de las importantes inversiones que ha hecho Barbados en los sectores sociales, el país ocupa el lugar 38 de un total de 186 naciones en el Índice de Desarrollo Humano de 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y su situación con respecto a otros países es favorable a juzgar por una amplia gama de indicadores de competitividad social y estructural, incluida la esperanza de vida<sup>3</sup> y el acceso a agua potable, electricidad y educación. No obstante, el país aún encara importantes desafíos de desarrollo.

En Barbados el acceso a la educación primaria y secundaria es casi universal, y el país está trabajando para mejorar la calidad y la pertinencia de la educación. Aunque Barbados tiene tasas de matrícula muy altas en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria (95%, 88,9% y 61,8%, respectivamente),<sup>4</sup> el nivel de acreditación en educación secundaria formal de jóvenes que están efectuando la transición para integrarse al mercado laboral es bajo<sup>5</sup>. La tasa de desempleo de los jóvenes es de 30,4%, nivel que supera con creces la tasa de desempleo general del país en 2012 (11,6%).

Si bien la pobreza y la desigualdad del ingreso son moderadas con respecto al resto de América Latina y el Caribe, siguen siendo motivos de preocupación. Entre 1997 y 2010, en parte debido a la crisis financiera internacional, la tasa de pobreza aumentó de 13,9% a 19,3%, en tanto que el coeficiente Gini pasó de 0,39 a 0,47 (Gráfico A2.4)<sup>6</sup>. Estos aumentos se han producido en un contexto de baja capacidad institucional para hacer frente a la pobreza: los informes apuntan a una serie de problemas institucionales, entre otros, deficiencias en la asignación de recursos y en la planificación y coordinación.

El turismo es la principal actividad económica del país. El desarrollo del sector del turismo remonta a los años setenta —cuando Barbados empezó a reducir su dependencia del sector azucarero— y actualmente se estima que el sector contribuye un 12% del PIB del país (39% si se consideran los aportes indirectos)<sup>7</sup>. Además, el sector emplea alrededor del 12% de la fuerza laboral (38%, si se tienen en cuenta las aportaciones indirectas). En consecuencia, se observa una correlación muy alta entre el PIB real y el número de llegadas de turistas que pernoctan en el país (Gráficos 1, A2.5, y A2.6).

El sector de servicios para entidades comerciales internacionales y entidades financieras extraterritoriales también contribuye de manera importante a la economía. Aunque este sector está a la zaga de otros centros extraterritoriales del Caribe, representa las dos terceras partes del ingreso que el país recauda del impuesto a la renta de las sociedades y emplea más de 2% de la fuerza laboral, principalmente en puestos de trabajo altamente calificados. A finales de septiembre de 2013, más de 3.990 sociedades comerciales internacionales estaban inscritas en Barbados. Canadá y Estados Unidos, países con los que Barbados tiene tratados para evitar la doble tributación, son los dos mercados fuente más importantes. En conjunto, los servicios representan aproximadamente



el 80% del PIB del país, y las actividades gubernamentales (17%) y los servicios financieros internos (20%) constituyen un porcentaje importante y cada vez mayor del PIB. Otros sectores que contribuyen al PIB son la construcción (7%), el sector agropecuario (4%) y las manufacturas (4%)<sup>8</sup>.

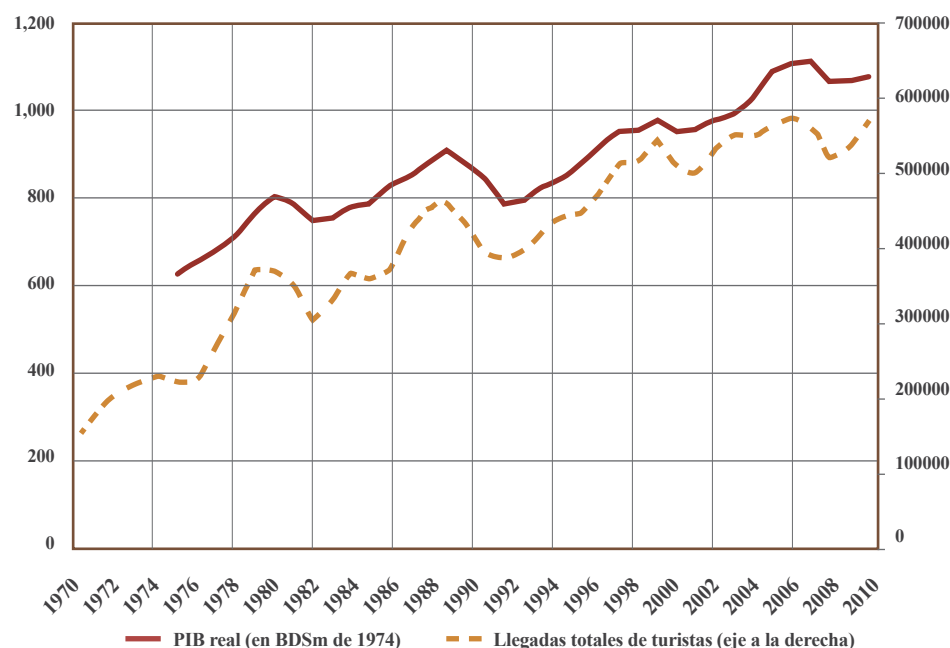


GRÁFICO 1.

#### PIB real y llegadas de turistas que pernoctan en el país

*Nota:* BDSm de 1974 se refiere a millones de dólares de Barbados a precio de 1974.  
*Fuente:* OVE, con datos del Banco Central de Barbados y el Ministerio de Turismo

Aunque los indicadores estructurales de competitividad de Barbados apuntan a que el entorno de negocios es, por lo general, favorable, la competitividad de sus precios se ha visto adversamente afectada en los últimos años. Barbados ocupa el lugar 44 de los 144 países incluidos en el Informe de Competitividad Mundial 2012-2013 del Foro Económico Mundial, debido a su solidez institucional, buen acceso a educación, satisfactorio nivel de desarrollo de infraestructura y su preparación tecnológica. Sin embargo, el país tiene amplio margen para aumentar su competitividad estructural (i) mejorando las normas que rigen la propiedad extranjera de las inversiones, el acceso a tierras y el costo y la facilidad general para crear negocios; y (ii) incrementando la eficiencia de los servicios públicos para incrementar la productividad mediante la reducción de la carga burocrática sobre el sector privado y el fortalecimiento de las aptitudes de la fuerza laboral<sup>9</sup>. En 2013, Barbados se situó en el lugar 91 del índice de facilidad para hacer negocios, detrás de nueve otros países miembros del BID, clasificación que contrasta con la posición relativa del país en cuanto a su ingreso per cápita y desarrollo humano. Asimismo, la competitividad de los precios se ha visto socavada en últimos años a medida que la inflación, que es mayor que en los principales socios comerciales del país, ha apreciado el valor del dólar de Barbados en términos efectivos reales<sup>10</sup>. Asimismo, el alto costo de la energía, las tasas aeroportuarias y los impuestos sobre los pasajes relativamente altos, así como el alto costo del alojamiento han incrementado el costo global para los turistas en Barbados. Al igual que en otros



La crisis financiera internacional tuvo un gran efecto en la industria del turismo y los hoteles continúan en recuperación.  
© Angie Torres, 2011

países, el acceso limitado de las empresas pequeñas y medianas al financiamiento también ha sido identificado como un factor que tiene un efecto negativo sobre la competitividad. Las recomendaciones para hacer frente a estos aspectos figuran en la Estrategia de Desarrollo y Crecimiento a Mediano Plazo de Barbados.

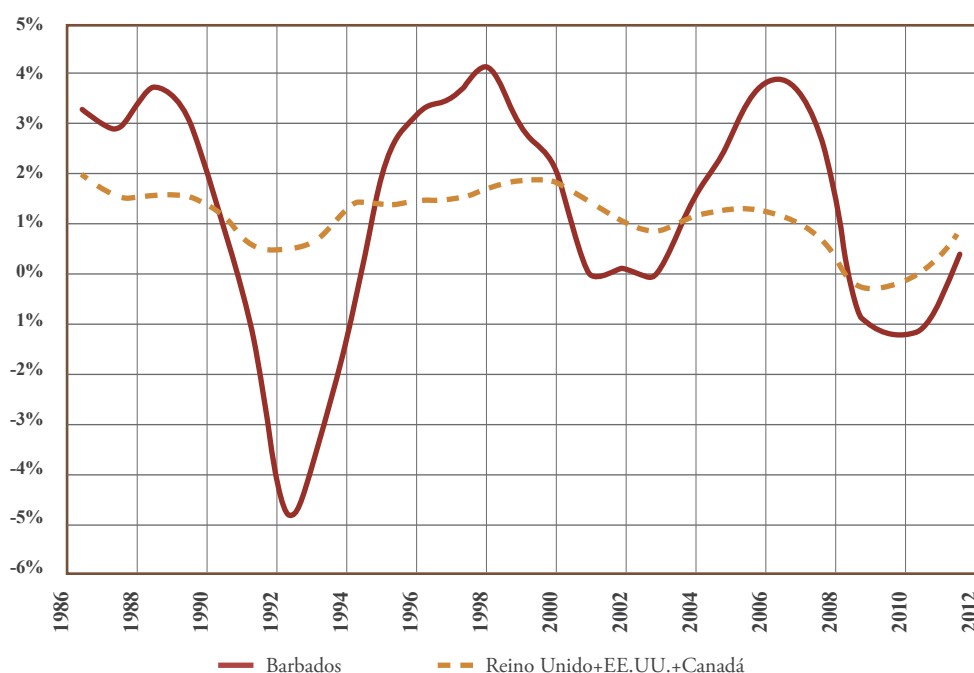
Barbados cuenta con instituciones políticas estables y previsibles. Desde principios de los años noventa, la asociación tripartita entre el gobierno, las empresas y los sindicatos ha ofrecido un marco para forjar consenso sobre políticas nacionales y ha permitido al país hacer frente a sus retos económicos con amplio respaldo social<sup>11</sup>. No obstante, algunas instituciones públicas son lentas y no cuentan con suficiente personal. Un ejemplo patente, que afecta directamente la ejecución de los proyectos del Banco, es el de la Oficina del Procurador General de Justicia (entidad encargada de revisar y aprobar todos los contratos públicos de adquisición de bienes y contratación de servicios), que cuenta con menos de 30 puestos de personal estatutario, de los cuales menos de la mitad ocupan cargos sénior<sup>12</sup>.

Con una población de aproximadamente 278.000 habitantes, Barbados presenta varios retos de desarrollo y características estructurales de estados pequeños. Su estructura económica está muy concentrada. En conjunto, los sectores financiero, público y del turismo representan más del 50% del PIB y emplean más del 79% de la fuerza laboral<sup>13</sup>. El sector bancario interno comprende seis bancos comerciales, tres de los cuales controlan el 70% de los activos totales del sector. Asimismo, la economía del país es muy abierta en términos de comercio, ya que las exportaciones (servicios turísticos en su mayoría) y las importaciones representan más del 100% del PIB (véanse los Gráficos A2.10 y A2.11). Asimismo, la capacidad de recursos humanos del país es limitada en algunas de las principales disciplinas requeridas para ejecutar eficazmente proyectos de desarrollo. Aunque los niveles educativos son relativamente altos, es posible que la elevada tasa de emigración de trabajadores calificados<sup>14</sup> y la concentración económica se refuercen mutuamente, dando lugar a una reducida variedad de calificaciones laborales<sup>15</sup>.

Una de las características de estado pequeño especialmente notable en el caso de Barbados es su inestabilidad económica. La concentración sectorial del país y su apertura comercial exponen a la economía a las grandes fluctuaciones de perturbaciones externas, sobre todo a las que emanan de acontecimientos en Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá, tres fuentes de mercado que representan un 70% de los ingresos del turismo (véanse los Gráficos 2 y A2.12). En consecuencia, la tasa de crecimiento de Barbados se caracteriza por una inestabilidad a largo plazo más pronunciada (1,81) que la mediana del mundo (1,02)<sup>16</sup>.

Barbados presenta otros factores de vulnerabilidad que incluyen el cambio climático y la escasez de agua. El cambio climático plantea varias amenazas, como erosión de zonas costeras, sedimentación, decoloración de corales y deterioro general del ecosistema costero. Estos fenómenos podrían incidir adversamente en los recursos naturales de la isla y tener consecuencias negativas para los sectores del turismo, la pesca y rubros conexos. Barbados se cuenta entre los 15 países del mundo de mayor escasez de agua<sup>17</sup>. Debido a sus características geológicas y sus regímenes de lluvia, la oferta total de agua es de menos de 390 m<sup>3</sup> per cápita, nivel muy por debajo de la norma internacional de 1.000 m<sup>3</sup> per cápita y considerado un nivel de escasez absoluta de agua<sup>18</sup>.

Otro factor importante de vulnerabilidad para Barbados es su fuerte dependencia de combustibles fósiles importados. Barbados importa el 92% de los combustibles fósiles que consume. El costo de estos combustibles asciende, en promedio, a cuatro veces el nivel en Norteamérica, y las empresas del país citan la falta de acceso fiable a energía de precio asequible como unas de las principales restricciones que limitan la actividad empresarial<sup>19</sup>. Los combustibles, el principal rubro de importación de Barbados, pasaron de representar el 9% del costo total de las importaciones en 2000 a 23% en 2012, y absorben una importante proporción de las reservas en divisas del país (véase el Gráfico A2.13)<sup>20</sup>.



**GRÁFICO 2.**

**Efecto del crecimiento económico en el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá sobre el crecimiento de Barbados**

El gráfico indica cómo el desempeño económico de las tres principales fuentes de mercado del turismo de Barbados afecta la economía (además de la alta correlación, se observa que las fluctuaciones del país se ven magnificadas, sobre todo a la baja).

*Nota:* El gráfico presenta el promedio móvil trienal de la tasa anual de crecimiento del PIB. "UK+US+CAN" es un promedio ponderado del PIB real del Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, cuyas ponderaciones se determinan como el promedio de la contribución de estos países al número total de viajeros a Barbados entre 1980 y 2010. Las ponderaciones son 0,41, 0,4 y 0,19, respectivamente.

*Fuente:* OVE, con datos del Banco Central del Barbados, el Ministerio de Turismo de Barbados e Indicadores del desarrollo mundial (WDI).

## B. ACONTECIMIENTOS ECONÓMICOS RECIENTES

Tras una ligera disminución de la actividad económica debido a la recesión en Estados Unidos en 2001, la tasa anual de crecimiento del PIB real alcanzó una tasa promedio de 2,6% durante el período comprendido entre 2002 y 2007. En 2001

y nuevamente en 2009, la economía de Barbados fue objeto de crisis externas que incidieron negativamente en el saldo de balanza de pagos en cuenta corriente, el saldo fiscal y los niveles de endeudamiento público. A fines de 2001 las autoridades gubernamentales inauguraron el Programa de emergencia nacional para asuntos económicos y financieros, un programa de inversión pública que si bien ayudó a reanimar la actividad económica también ejerció presiones sobre las finanzas públicas. La deuda del gobierno central aumentó de 54% del PIB en 2001 a 67% en 2007. Debido a la desaceleración en el sector del turismo y el programa del gobierno para estimular la economía, entre 2001 y 2005 el déficit en cuenta corriente pasó de 5,8% del PIB a 10,7%, antes de volver a situarse en 5,4% en 2007<sup>21</sup>.

La crisis financiera internacional que se suscitó en 2008 y sus efectos negativos sobre la economía ejercieron un papel predominante durante el período abarcado por la Estrategia de País 2009-2013. La crisis tuvo un fuerte efecto adverso sobre los principales rubros económicos del país, especialmente, el turismo, los servicios financieros y el sector inmobiliario. El número de viajeros que pernoctan en el país se redujo 8,7% en 2009, y la actividad del sector del turismo siguió deteriorándose en 2012. En vista de las perspectivas desfavorables del turismo y la inversión extranjera directa en propiedades de alto valor, la actividad del sector de la construcción se redujo en total 24% entre 2008 y 2012. El PIB real se contrajo 4,1% en 2009 y solo creció en total 1,1% durante 2010-2012 (véanse los Gráficos A2.14, A2.15, A2.16 y A2.17)<sup>22</sup>.

Tras el inicio de la crisis mundial, el gobierno puso en marcha una serie de iniciativas que, conjugadas con la reducción de los ingresos públicos, contribuyeron a un deterioro significativo de la situación fiscal. Se adoptaron dos medidas importantes para alentar a las empresas a mantener el empleo y minimizar el impacto sobre los grupos más vulnerables: la creación del Tourism Investment Relief Fund (Fondo de ayuda al turismo) y un programa para estabilizar el empleo. Pese a estas medidas, la tasa de desempleo aumentó de 7,4% en 2007 a 11,6% en 2012<sup>23</sup>. Paralelamente, el déficit presupuestario se amplió de 4,9% del PIB en el ejercicio fiscal 2008 a 8% en el ejercicio fiscal 2012 (véanse los Gráficos A2.19, A2.20 y A2.21). Los gastos de capital del gobierno disminuyeron en más de la mitad entre el ejercicio fiscal 2007 y el ejercicio fiscal 2012 (de 2,6% a 1,1% del PIB), lo cual demoró la implementación de obras públicas de gran envergadura.

Como reflejo de desequilibrios fiscales considerables, la deuda pública ha aumentado acusadamente en los últimos años. La deuda total del gobierno central (incluido el endeudamiento público de National Insurance Scheme [Sistema Nacional de Seguros] (NIS) aumentó de 71,7% del PIB al cierre de 2008 a 127,0% a finales de septiembre de 2013 (véanse los Gráficos A2.22 y A2.23). Se calcula que la deuda del gobierno, neta de la deuda del NIS, asciende a 93,7% del PIB<sup>24</sup>. En Barbados, a diferencia de otros países de la región, la deuda interna representa un importante porcentaje de la deuda pública (cerca de 75,5% al cierre de 2012). La deuda frente

a las instituciones multilaterales asciende a 23,5% de la deuda externa; el BID es el prestamista multilateral más grande, con un 16,2% de la deuda externa del gobierno al cierre de 2012.

El déficit en cuenta corriente se ha mantenido abultado y, conjugado con la caída de la afluencia de capitales privados a largo plazo, ha contribuido a una considerable pérdida de reservas internacionales. El déficit en cuenta corriente, que se situó en un promedio de 7,9% del PIB durante la última década, se financió principalmente con entradas de capitales públicos y privados a largo plazo. Sin embargo, la afluencia de capital privado ha disminuido significativamente desde 2009, registrándose una acusada disminución de la inversión extranjera directa en los nueve primeros meses de 2013. En consecuencia, al cierre de septiembre de 2013 las reservas internacionales brutas se situaban en US\$505 millones (13,3 semanas de importaciones), lo que representa una reducción con respecto a los US\$729 millones (19,5 semanas de importaciones) registrados al cierre de 2012 (véanse los Gráficos A2.24, A2.25 y A2.26)<sup>25</sup>.

La calificación crediticia de Barbados se ha reajustado a la baja repetidamente. Desde julio de 2012, la calificación soberana del país ha sido considerada inferior a la de grado de inversión (calificación especulativa). Hace poco, en noviembre de 2013, Standard & Poor's redujo la calificación soberana del país de BB+ a BB- con perspectivas negativas debido al persistente desequilibrio en la cuenta corriente y el abultado déficit fiscal.

A pesar del impacto de la crisis financiera, el sistema financiero ha tenido resiliencia. El sector financiero interno ha seguido creciendo desde el inicio de la crisis en 2008, pero a una tasa más baja. Aunque los bancos comerciales siguen siendo solventes y su liquidez es alta, su exposición frente a la atonía de la actividad económica, sobre todo en el sector del turismo, ha incrementado sustancialmente la cartera de préstamos no redituables<sup>26</sup>. Las instituciones no bancarias siguen siendo estables y están bien capitalizadas, pero la calidad crediticia también refleja la desaceleración económica, siendo las principales categorías del riesgo crediticio el crédito hipotecario y el crédito a particulares<sup>27</sup>.

## C. PERSPECTIVAS A MEDIANO PLAZO

Se prevé que la actividad económica seguirá siendo reducida en 2013 y 2014. La actividad económica se redujo 0,7% en los nueve primeros meses de 2013, registrándose una disminución de 6,2% en el número de llegadas de turistas por estadías largas. La inflación bajó a 2,1% al final de julio de 2013 debido a la reducción de los precios de los alimentos y el petróleo (véanse los Gráficos A2.27 y A2.28). Según estimaciones, la tasa de desempleo se situó en un promedio de 11,1% durante el primer semestre del año. Las tendencias actuales indican que el PIB real probablemente se contraerá en 2013 antes de aumentar moderadamente en 2014, ya que se prevé que el turismo y la construcción se mantendrán en niveles bajos durante el resto de 2013 para luego reactivarse moderadamente en 2014.





El acceso limitado de las empresas pequeñas y medianas al financiamiento también ha sido identificado como un factor que tiene un efecto negativo sobre la competitividad.

© Andreas Beisiegel, 2011

En agosto de 2013, el gobierno completó la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo para el período 2013-2020. Dicha estrategia, que se benefició de extensas consultas con los interesados pertinentes (incluidos el sector privado y el movimiento sindical), establece las prioridades de desarrollo del país para los próximos ocho años. Contempla un programa de ajuste fiscal a 19 meses e iniciativas de crecimiento específicas para estabilizar la economía y reestablecer el crecimiento sostenible. A tal efecto, el gobierno se ha propuesto adoptar una serie de medidas y programas en las esferas de turismo, servicios financieros y sociedades internacionales, agricultura, manufacturas y energía renovable. Finalmente, se prevé que el sector de la construcción se beneficiará de un aumento de la inversión pública y privada.

El programa de ajuste fiscal de 19 meses del gobierno tiene por objetivo reducir el déficit presupuestario a 5,4% del PIB en el ejercicio fiscal 2013, a 2,8% en el ejercicio fiscal 2014 y a menos de 2% llegado 2020<sup>28</sup>. Aunque el programa incluye medidas de

ingreso y gasto, se centrará principalmente en reducir el gasto corriente. A corto plazo, el gobierno prevé que el déficit presupuestario seguirá financiándose principalmente en el mercado financiero interno, a través de nuevas colocaciones de títulos-valores públicos en bancos comerciales, cooperativas de crédito, compañías de seguro y el NIS. Para ello, será necesario que aumente el rendimiento a corto plazo de las letras del Tesoro (que ha disminuido desde abril de 2013 en el marco de una nueva política de tasas de interés) para así evitar que el Banco Central financie al gobierno, así como mermas adicionales en las reservas internacionales. En cuanto a financiamiento externo, el hecho de que el país tiene una clasificación crediticia de inversión inferior significa que será difícil emitir bonos en los mercados financieros internacionales.

Si bien constituye el primer paso para corregir el desequilibrio fiscal de Barbados, el programa fiscal del gobierno deberá reforzarse significativamente. En este sentido, el Banco considera que se han de adoptar medidas adicionales con respecto a las exenciones y los incentivos tributarios, así como medidas que posibiliten la reducción programada del gasto corriente. Asimismo, será menester mejorar las actividades de ejecución y seguimiento para asegurar que se logre el ajuste fiscal requerido. Las tendencias actuales parecen indicar que Barbados no logrará el objetivo de déficit fiscal para el ejercicio fiscal 2013, principalmente porque los ingresos no son de los niveles esperados. Es necesario seguir adelante con el saneamiento fiscal a mediano plazo para que el coeficiente de endeudamiento asuma una trayectoria descendente, y para asegurar la sostenibilidad de la paridad cambiaria y evitar presiones sobre el tipo de cambio real que podrían socavar aún más la competitividad externa<sup>29</sup>.





Los avances en la gestión de las zonas costeras se lograron, en parte, gracias a las tres décadas de respaldo del Banco. En 1983, el Gobierno de Barbados puso en marcha un programa para mejorar la gestión de las zonas costeras, resguardar las características del litoral y proteger los hábitats marinos e infraestructura significativa de la contaminación marina y el cambio climático.

© Terry Dunn, 2010



# 2 El Programa del Banco en Barbados

**El programa del Banco en Barbados es financieramente pertinente y se alinea con las prioridades nacionales (Cuadro A2.2). Si bien es probable que la combinación de instrumentos utilizada —especialmente en el sector de la energía, en el que se utilizaron operaciones de cooperación técnica, préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos de inversión— tendrá un efecto positivo a mediano plazo al reducir el costo total de las importaciones, el corto plazo sigue caracterizándose por persistentes demoras de ejecución y los pocos resultados de desarrollo en los sectores no energéticos (véanse en el Cuadro 1 la cartera de préstamos, en el Cuadro A2.3 las operaciones de cooperación técnica, en el Cuadro A2.4 las operaciones del FOMIN, en el Cuadro A2.5 las operaciones regionales y en el Cuadro A2.6 el programa Compete Caribbean).**

## **A. ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE BARBADOS**

Si bien los objetivos de la Estrategia del Banco se establecieron con un gobierno anterior y se armonizaron con el Plan Estratégico Nacional a Largo Plazo para el período 2006-2025, estos siguieron siendo pertinentes para las estrategias actuales de mediano plazo del gobierno en materia fiscal y de desarrollo. En 2010 el Gobierno de Barbados puso en marcha la Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo para el período 2010-2014, instrumento de planificación estratégica diseñado para sacar al país de la recesión mundial, que fomenta iniciativas para encontrar nuevas fuentes de crecimiento manteniendo la deuda en niveles sostenibles. Abarca muchos sectores, desde energía, agricultura, turismo y comercio exterior hasta aspectos sociales y ambientales<sup>30</sup>. La Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo se complementó con la Estrategia Fiscal a Mediano Plazo para 2010-2014, que tuvo por objetivo hacer frente

a los retos fiscales del país y sentar las bases de la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico. La estrategia fiscal se revisó en noviembre de 2011 para tener en cuenta los efectos de la recesión mundial sobre la actividad económica que fueron mayores a lo previsto. La Estrategia de Crecimiento y Desarrollo, finalizada en agosto de 2013, establece las prioridades de desarrollo del país para los próximos ocho años.

CUADRO 1. CARTERA DE PRÉSTAMOS EN REVISIÓN

Período	Número de Operación	Título de la Operación	Fecha de aprobación	Etapas de la Operación	Monto aprobado actualmente (U\$S)	% desembolsado (10/2013)	Prórroga (en meses)
Préstamos activos al 31/12/2009	BA-0055	Administración de justicia	8/1/2001	Completada	8,749,947	100%	80
	BA-L1003	Modernización de las áreas de aduanas, impuestos especiales e impuesto sobre valor añadido	11/9/2005	Completada	4,387,024	100%	18
	BA-L1006	Modernización del Sistema Nacional de Normas de Barbados	12/19/2007	Activa	5,000,000	22%	24
	BA-L1009	Modernización del Servicio de Estadísticas de Barbados	7/28/2008	Activa	5,000,000	53%	24
	BA-L1004	Modernización del Sistema Nacional de Adquisiciones de Barbados	12/15/2008	Activa	5,000,000	24%	0
	BA-L1002	Programa de viviendas y Desarrollo Integral de Barrios I	1/16/2008	Activa	30,000,000	16%	8
	BA-L1017	FPE: Preparación del Programa de Sanidad Agrícola y Control de Inocuidad	12/10/2008	Completada	505,084	100%	6
	<i>Período de transición entre estrategias</i>						
	BA-L1008	Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los alimentos	12/2/2009	Activa	20,000,000	3%	0
	BA-L1015	Mejora de los Sistemas de Agua y Saneamiento	12/2/2009	Activa	50,000,000	14%	12
	BA-L1007	Programa de Competitividad para Barbados	12/15/2009	Activa	10,000,000	16%	0
<b>Cartera Heredada al 31/12/2009</b>			<b>10 operaciones</b>	<b>7 activas</b>	<b>138,642,056</b>	<b>23%</b>	
Préstamos aprobados 2010-2013	BA-L1022	Apoyo al Marco de Energía Sostenible para Barbados I	9/15/2010	Completada	45,000,000	100%	0
	BA-L1024	Programa de Evaluación y Gestión de Riesgos Costeros	12/8/2010	Activa	30,000,000	20%	12
	BA-L1020	Programa de Inversión en Energía Sostenible	12/10/2010	Activa	10,000,000	21%	0
	BA-L1021	Apoyo al Marco de Energía Sostenible para Barbados II	11/2/2011	Completada	70,000,000	100%	0
	BA-L1027	Four Seasons Barbados	5/23/2012	-	55,000,000	0%	-
	BA-L1016	Aptitudes para el futuro	6/21/2012	Activa	20,000,000	0%	0
	BA-L1025	Programa de Energía Inteligente del Sector Público	6/25/2012	Activa	17,000,000	0%	0
<b>Cartera Aprobada 2010-2013</b>			<b>7 operaciones</b>	<b>5 activas</b>	<b>247,000,000</b>	<b>50%</b>	
<b>Cartera total de Préstamos 2010-2013</b>			<b>17 operaciones</b>	<b>7 activas</b>	<b>385,642,056</b>	<b>40%</b>	

Nota: La operación BA-L1015, Mejora de los Sistemas de Agua y Saneamiento, fue aprobada en el marco de la Estrategia de País 2009-2013.

## B. PERTINENCIA DEL PROGRAMA DE PAÍS (2009-2013)

La estrategia del Banco estuvo directamente vinculada con la estrategia de desarrollo de Barbados. La Estrategia de País se elaboró en estrecha consulta con el gobierno<sup>31</sup>, que valora al Banco no solo como fuente de financiamiento sino también por la función que ejerce como importante proveedor de asistencia técnica, conocimientos sectoriales y de apoyo en la gestión de proyectos<sup>32</sup>. A diferencia de la estrategia anterior, la Estrategia de País (2009-2013) procuró identificar a un número más pequeño de sectores en que el Banco cuenta con experiencia y en que posiblemente podría contribuir un mayor valor agregado, en lugar de diluir su respaldo a muchos ámbitos y obtener resultados limitados. La Estrategia de País se centró en cuatro objetivos que concordaban con las metas institucionales del Banco y las prioridades del gobierno y que eran pertinentes para superar los retos de desarrollo del país, a saber: (i) reducir la vulnerabilidad a fenómenos costeros, desastres naturales y efectos del cambio climático; (ii) lograr una mayor eficiencia en el suministro de agua potable y la gestión de recursos hídricos; (iii) reducir la factura de importaciones, promover las fuentes de energía limpia y hacer un uso más eficiente de la energía; y (iv) mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo.

A fin de justificar las intervenciones del Banco en estos sectores, la Estrategia de País del período 2009-2013 presentó una evaluación de los principales desafíos del país<sup>33</sup>, pero los ámbitos se seleccionaron en función de la demanda. Si bien el Banco entabló un diálogo con el nuevo gobierno, los ámbitos estratégicos apoyados por la institución se escogieron en función de la demanda. Esto se refleja en el hecho de que el Banco preparó notas técnicas únicamente en los sectores que solicitó el gobierno y no analizó otros ámbitos en que tiene experiencia sectorial o técnica y en que el país enfrenta necesidades de desarrollo particulares<sup>34</sup>. Si bien la presente Evaluación del Programa de País no sostiene que el Banco debería haber añadido más sectores a la Estrategia de País, sí concluye que, desde un punto de vista técnico, el diálogo continuo podría estrecharse preparando notas sectoriales en aquellos ámbitos en que el Banco tiene una participación sustancial a través de su cartera operativa. Dichas notas brindarían una revisión técnica actualizada de los temas que se presentan en esos sectores (que pueden haber cambiado desde que comenzaron los proyectos iniciales).

Si bien la programación del Banco fue congruente con la Estrategia de País, en la presente evaluación se observó una discrepancia entre la focalización de dicha estrategia y del Documento de Programa de País por una parte y la cartera operativa de facto por la otra. Esta discrepancia refleja una falla inherente en las Directrices para las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País, ya que en ellas se establece que dichos documentos son instrumentos prospectivos de planificación estratégica y por lo tanto no deben centrarse en operaciones activas que no estén dentro de los ámbitos prioritarios nuevos. Sin embargo, el resultado es que los proyectos activos que se heredan<sup>35</sup> de la estrategia anterior no se toman en cuenta en la siguiente Estrategia de País y Documento de Programa de País, lo cual es especialmente grave en países en que la ejecución sea lenta porque el porcentaje relativo de operaciones de este tipo es grande<sup>36</sup>.

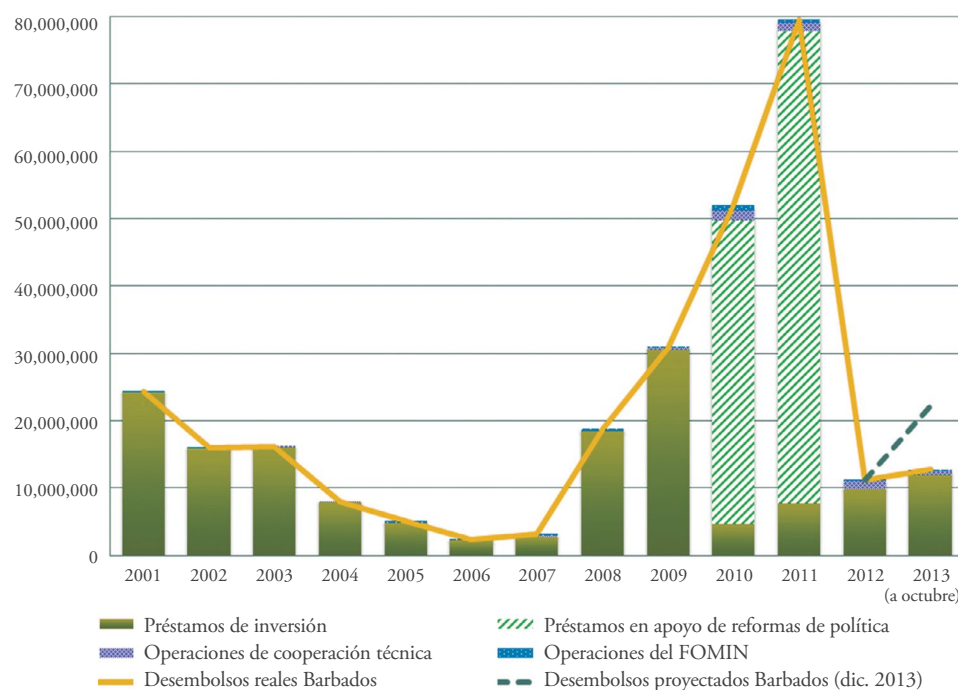
En Barbados, tanto la Estrategia de País como el Documento de Programa de País, pese a su pertinencia, no priorizaron sectores en que el Banco estaba participando activamente, como la modernización del sector público y la competitividad<sup>37</sup>. Análogamente, ni los objetivos de la Estrategia de País ni el marco de resultados del Documento de Programa de País permitieron realizar el seguimiento de una cartera en gran parte heredada, porque los indicadores estaban centrados únicamente en operaciones nuevas. Si bien la Representación invirtió tiempo y esfuerzos considerables para acelerar la ejecución de los proyectos anteriores, los resultados no se sometieron a una labor oficial de seguimiento o evaluación por medio del Documento de Programa de País.

Dados los retos que enfrenta el país, los motivos por los cuales se suprimió la reforma del sector privado de la estrategia del Banco no son claros. Si bien la Estrategia de País reconoció en su diagnóstico que la situación económica era difícil, no contempló nuevo respaldo a la reforma fiscal hasta 2012, cuando finalmente se inició un diálogo de política en este ámbito con el propósito de preparar un préstamo programático en apoyo de reformas de política a favor de la consolidación fiscal. Si bien no se espera que se materialice este préstamo, el Banco seguirá brindando apoyo a este ámbito mediante actividades en materia económica y sectorial y el diálogo de política. En este caso, la separación entre la estrategia y la programación trajo consigo mayor flexibilidad para responder a las cambiantes necesidades de desarrollo y abrió el camino para iniciar un nuevo diálogo sobre temas fundamentales.

El Banco fue financieramente pertinente en Barbados por dos motivos. Primero, es uno de los principales prestamistas del país, ya que sus operaciones financieras representan el 69% de la deuda frente a las instituciones financieras internacionales, el 18% de la deuda externa del gobierno central, y el 4,8% de la deuda total del gobierno central al final de 2012. Segundo, en respuesta al deterioro del desempeño económico del país, el Banco intensificó su respaldo financiero, incrementando el volumen total de recursos ofrecido y otorgando préstamos en apoyo de reformas de política de rápido desembolso. Según estimaciones, los recursos totales que el Banco proporcionó durante el período comprendido entre diciembre de 2009 y octubre de 2013 ascendieron a US\$200 millones. Sin embargo, el monto de préstamos con garantía soberana efectivamente aprobados durante el período de la estrategia ascendió a US\$242 millones, un aumento de tres veces con respecto al período de la estrategia anterior. Este último monto incluyó dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política a favor del sector de la energía por un total de US\$115 millones (US\$45 millones en 2010 y US\$70 millones en 2011). Estos préstamos de rápido desembolso proporcionaron la liquidez que tanto necesitaba el país (1% y 1,6% del PIB en los ejercicios fiscales 2010 y 2011, respectivamente) y se prevé que reportarán ahorros financieros al reducir las importaciones de petróleo y el costo de la energía a mediano y largo plazo.

Los flujos netos de caja, que fueron negativos durante el período 2002-2008, se volvieron positivos entre 2009 y 2011 y volvieron a cambiar de signo a partir de 2012 (Gráfico A2.29). Este cambio se debió a dos factores: (i) dos de los préstamos más

grandes y antiguos de la cartera (educación e infraestructura costera) se desembolsaron completamente en 2009; y (ii) los dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se desembolsaron en 2010-2011. La aprobación de préstamos de rápido desembolso fue fundamental para incrementar el flujo de recursos hacia Barbados durante la crisis económica. Durante el período 2010-2013, los desembolsos alcanzaron un total de US\$144 millones, frente a US\$60,9 millones en el período 2005-2009. Los desembolsos a Barbados (promedio trienal en 2012) ascendieron al equivalente de 1,1% del PIB y 3,2% del gasto público total. El Gráfico 3, que indica los desembolsos anuales por tipo de préstamo pone de relieve el hecho de que, hasta que hace poco, la cartera del Banco se había centrado en préstamos de inversión<sup>38</sup>. Los desembolsos anuales de préstamos de inversión, que ascendían a solo 3%, en promedio, del saldo de préstamos no desembolsados en 2010, aumentaron a 4,9% en 2011 y a 5,1% en 2012; para 2013 se prevé que alcanzarán un 12%<sup>39</sup>. Aunque los desembolsos han ido aumentando constantemente durante el período, desde hace tiempo Barbados ha pagado más por concepto de comisiones de crédito que los otros prestatarios del BID debido a su trayectoria de bajos desembolsos (Gráfico A2.30).



**GRÁFICO 3.**  
**Desembolsos anuales (en US\$)**  
*Fuente: base de datos de OVE (OVEDA)*

La combinación de instrumentos crediticios se ha convertido en una característica pertinente de la relación financiera entre el Banco y Barbados, y seguirá siéndolo mientras el país siga en recesión. En los últimos años, el Banco ha dado muestras de una mayor variedad en la combinación de instrumentos que emplea en sus programas, y en lugar de recurrir únicamente a préstamos de inversión ha optado por incluir préstamos en apoyo de reformas de política de rápido desembolso. Asimismo, el enfoque del Banco se ha caracterizado por ser más pragmático y por conjugar préstamos en apoyo de reformas de política con un uso más estratégico de operaciones de cooperación técnica (en el sector



de la energía, por ejemplo). El uso de préstamos en apoyo de reformas de política fue una respuesta financieramente pertinente al deterioro del desempeño económico del país y seguirá siéndolo mientras el nivel de actividad económica se sitúe por debajo de su nivel potencial como resultado de la baja demanda externa de las exportaciones del país. El futuro uso de este instrumento financiero, sin embargo, deberá evaluarse en forma detenida tomando en cuenta la estabilidad macroeconómica global del país.

En algunos casos, las operaciones de cooperación técnica y la labor analítica se emplearon en forma programática e integrada. Las operaciones de cooperación técnica y la labor analítica en el sector de energía, por ejemplo, definieron las opciones de política y las líneas de intervención que el gobierno utilizó posteriormente para formular su visión y políticas con respecto al sector. Dos grandes operaciones de cooperación técnica financiaron diagnósticos y estudios de factibilidad de gran alcance en el ámbito de la educación, y a través de recursos no reembolsables también se están financiando estudios fundamentales sobre la consolidación fiscal y la reforma del sector público (véase el Cuadro A2.3)<sup>40</sup>.

### **C. EL SECTOR PRIVADO DE BARBADOS**

La Estrategia de País no ofreció una estrategia coherente para colaborar directamente con el sector privado. Las operaciones del sector privado en un país tan pequeño podrían tener mayores efectos macroeconómicos globales que en un país más grande. Aunque las directrices estratégicas para el desarrollo del sector privado en Barbados de 2007 (BA-P1012) incluyeron cinco operaciones en el plan de acción de 2009/2010<sup>41</sup>, ni el sector privado ni las operaciones identificadas ocuparon un lugar destacado en la Estrategia de País o los Documentos de Programa de País. Al final, en mayo de 2012, se aprobó solo un préstamo del Departamento del Financiamiento Estructurado y Corporativo, pero aún no se ha suscrito.

El FOMIN respaldó en general la integración de la pequeña y mediana empresa y de empresarios jóvenes en la cadena de valor del turismo. Asimismo, apoyó a las cooperativas de ahorro y préstamo, que constituye la operación no reembolsable del FOMIN más grande incluida en la revisión. A raíz de la celebración en Barbados del Foro Interamericano de la Microempresa, en 2012, aumentó el interés en el trabajo del Banco con las microempresas. Sin embargo, se han utilizado poco los recursos del FOMIN. De las nueve operaciones activas del FOMIN (US\$2,6 millones), solo tres se aprobaron durante el período objeto de revisión (véase el Cuadro A2.4). Por lo tanto, hay un margen para aumentar el perfil del FOMIN en Barbados, sobre todo en los ámbitos de crecimiento ecológico y adaptación al cambio climático.

### **D. EL PROGRAMA REGIONAL DEL CARIBE EN BARBADOS**

Aunque no se menciona en la Estrategia de País o el Documento de Programa de País, la Representación en Barbados es el centro para la mayoría de las operaciones de la cartera regional caribeña del Banco<sup>42</sup>. La Representación participa en 51 operaciones



y es la principal responsable de las actividades de desembolso y supervisión en 27 de esos proyectos, algunos de los cuales están directamente vinculados con el programa de Barbados (véase el Cuadro A2.5)<sup>43</sup>. La cartera regional del Caribe engloba una serie de operaciones de diferente índole entre las cuales se cuentan (i) el crédito que se concede históricamente al Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) a favor de países caribeños no miembros del BDC y pertenecientes a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)<sup>44</sup>; (ii) operaciones ejecutadas a través de la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) o entidades especializadas (la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias por Desastres [CDEMA], el Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe, etc.)<sup>45</sup>; (iii) operaciones que ejecutan organismos no gubernamentales, universidades y el gobierno<sup>46</sup>; y (iv) operaciones que ejecuta el Banco<sup>47</sup>. La mayor parte de los proyectos procuran hacer frente a retos que corresponden en términos amplios a la definición de bienes públicos transnacionales, incluidos algunos que ofrecen economías de escala si los países aúnan esfuerzos, y otros que guardan principalmente relación con el intercambio de prácticas óptimas y las lecciones aprendidas a nivel de país<sup>48</sup>. En estos momentos, la Representación en Barbados está llevando a cabo una revisión de las operaciones regionales en el Caribe<sup>49</sup>. Sin embargo, un gran porcentaje de la cartera de operaciones regionales en el Caribe (Cuadro A2.5), cuya gestión ha estado normalmente en manos de la Representación, no se incluyó en la Estrategia de País ni en el Documento de Programa de País a pesar de que Barbados se benefició de varias de esas operaciones.

Aunque las operaciones de cooperación técnica proporcionan ciertos beneficios a Barbados, por ejemplo, economías de escala y armonización de reglamentos y normas por medio de la coordinación, constituyen una pesada carga administrativa para la Representación. Se estima que las operaciones regionales ocupan casi la mitad del tiempo de los analistas operativos y generan muchas ineficiencias. Cuando realiza estas operaciones, la Representación debe presentar informes dobles: uno para Barbados y otro para la región. Asimismo, los sistemas del Banco no permiten reconocer la Representación como la unidad encargada de todas las operaciones regionales del Caribe. Aunque en 2011 el Departamento de Países del Grupo Caribe asignó un analista operativo adicional a la Representación para el programa regional, la carga de trabajo regional sigue siendo muy abultada. En respuesta a esta situación, la Representación ha logrado poner término a muchas operaciones regionales como parte de sus esfuerzos por racionalizar y administrar más eficazmente el conjunto de la cartera<sup>50</sup>.

El Banco se asoció con el BDC, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (MAECI) y el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) con el fin de establecer el programa Compete Caribbean en 2010. Dicho programa, cuya gestión está en manos de una unidad independiente ajena a la Representación, tiene por objetivo respaldar el desarrollo y la competitividad del sector privado y el fortalecimiento institucional del sector público en 15 países del Caribe, incluido Barbados<sup>51</sup>. Desde 2010, Compete



La escasez de agua y el cambio climático podrían incidir adversamente en los recursos naturales de la isla y tener consecuencias negativas para los sectores del turismo, la pesca y rubros conexos.  
© Georg Neu, 2012

Caribbean ha aprobado un total de 70 operaciones por más de US\$13 millones. De esas operaciones, nueve son regionales e incluyen Barbados y dos se centran exclusivamente en Barbados (véase el Cuadro A2.6).

## **E. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS**

Las persistentes demoras en la ejecución y el desembolso de los recursos del proyecto siguieron siendo uno de las principales características del programa del Banco con Barbados. La Estrategia de País anterior llegó a conclusiones semejantes, citando obstáculos estructurales e institucionales, la complejidad del diseño del proyecto y el deficiente desempeño global de la cartera (en el Recuadro A2.1 se resumen las principales conclusiones y recomendaciones de la Estrategia de País de 2005-2009). Un análisis de la ejecución de los préstamos basado en los hitos alcanzados indica que, en promedio, el tiempo total que tarda procesar un préstamo en Barbados, desde su

aprobación hasta la elegibilidad, es muy similar al resto del Banco. Sin embargo, el tiempo que media entre la elegibilidad y el primer desembolso y las etapas posteriores de los proyectos en Barbados es mucho más largo que el promedio del resto del Banco<sup>52</sup>. De hecho, muy pocos proyectos del período objeto de revisión cumplieron la pauta de 25% de recursos desembolsados (véanse los Gráficos A2.31 y A2.32).

La lentitud en la implementación se debió a restricciones estructurales e institucionales por el lado del país y a factores bajo el control del Banco. Por el lado del Banco, el desempeño insatisfactorio de los proyectos se debió a deficiencias en su diseño (componentes excesivamente complejos, plazos irrealistas, procesos de adquisición enrevesados). Por el lado del país, los principales retos guardan relación con las adquisiciones (lo cual incluye la estructura actual de la Oficina del Procurador General de Justicia), el tiempo que tarda adoptar decisiones ejecutivas y promulgar legislación, la limitada disponibilidad de recursos humanos y en algunos casos deficiencias en la capacidad de gestión de proyectos, así como la complejidad de los procesos que autorizan la adquisición de tierras y la obtención de permisos de construcción en proyectos de infraestructura.

Durante el período de la Estrategia de País, el Banco adoptó varias medidas importantes para hacer frente a la lentitud con que se implementan los proyectos. Concretamente, la Representación elaboró un detallado diagnóstico de los principales asuntos de implementación que se plantearon tanto por el lado del Banco como del país (véase el Recuadro 1). El Banco analizó las conclusiones con el gobierno y preparó un plan de acción para ayudar a eliminar los obstáculos con respecto a los cuales el Banco tiene algún grado de control. Asimismo, dado que los procesos de adquisiciones son el principal obstáculo en la ejecución, el Banco acordó usar memorandos de entendimiento negociados entre el gobierno y los contratistas para así iniciar las actividades antes de que la Oficina del Procurador General de Justicia concluya los arreglos contractuales. Esto permitirá que el Banco se base en los memorandos para desembolsar los recursos correspondientes a los productos entregados. Por último, la transferencia de un especialista en adquisiciones del Banco a la Representación en junio de 2013 debería redundar en mejoras en la ejecución de proyectos<sup>53</sup>.

El plan de acción se centra en la implementación de medidas en cuatro frentes principales: (i) racionalización de la cartera de inversión, (ii) optimización del diseño de proyectos, (iii) mejoras en la ejecución de proyectos y (iv) fortalecimiento institucional del gobierno. Entre las actividades que se han llevado a cabo se cuentan la evaluación de la capacidad de las unidades de ejecución de proyecto y la capacitación conexa, la creación de un sitio virtual (centro de las unidades de ejecución de proyecto) en que se ofrecen ejemplos de modelos estándar (por ejemplo, de términos de referencia). En parte como consecuencia de lo anterior, recientemente se ha avanzado en la implementación: los desembolsos anuales se duplicaron con creces en 2013 y se llegó a un acuerdo con el gobierno para cancelar tres préstamos no redituables (por un valor US\$37,8 millones; véase el Cuadro A2.7).



Si bien la cancelación compromete la consecución de los objetivos de desarrollo de los tres proyectos, podría sostenerse que no habrían alcanzado sus objetivos debido a los sustanciales problemas que surgieron repetidamente en su implementación.

RECUADRO 1. PRINCIPALES ASUNTOS QUE AFECTAN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS Y LA ADMINISTRACIÓN DE PRÉSTAMOS EN BARBADOS

En 2012 la Representación en Barbados encargó un estudio para identificar a los principales problemas que afectan la ejecución de proyectos y la administración de préstamos<sup>a</sup>. El estudio atribuyó las deficiencias de ejecución y la lentitud de los desembolsos tanto a la forma en que se diseñan y estructuran los proyectos del BID como a los obstáculos estructurales e institucionales del gobierno. Durante las entrevistas realizadas durante la misión, también se señaló que el limitado conocimiento sobre el país y la limitada comprensión sobre el contexto local y la economía política en el que se ejecutan los proyectos constituyen factores que inhiben el desempeño del Banco. A continuación se señalan los principales problemas:

1. *Diseño de proyectos complejos o excesivamente ambiciosos.* La necesidad de que la coordinación institucional sea sólida y que las reformas sectoriales integrales tengan resultados interdependientes ha frenado la ejecución de algunos proyectos. El préstamo para el Programa de Competitividad para Barbados (BA-L1007) y el préstamo para la Modernización del Servicio de Estadística de Barbados (BA L1009) son dos ejemplos de proyectos excesivamente complejos y exigentes en cuanto a coordinación en que basta con que una entidad no realice sus tareas oportunamente para que los avances se vean comprometidos. En el caso del Programa de Vivienda y Desarrollo Integral de Barrios (BA-L1002), la complejidad de las obras de construcción y de mejora de barrios afectó las tareas de implementación y el grado de eficacia.
2. *Dotación de personal y administración de proyectos.* Existe la noción generalizada de que es contraproducente establecer una unidad de ejecución de proyecto aparte para cada proyecto financiado por el Banco. Las autoridades gubernamentales sostienen que en un país tan pequeño, en que los recursos humanos son limitados y un gran número de proyectos está en la etapa de implementación, se carece de personal calificado en todos los niveles. Asimismo, las unidades de ejecución de proyectos suelen contratar a funcionarios públicos, lo cual presupone un largo proceso de aprobación por parte de la División de administración de personal; contratar a un gerente puede tardar entre 12 y 24 meses. El tiempo que las unidades de ejecución de proyecto asignan a reuniones y talleres prácticos organizados por el BID, o a cumplir con los requisitos del Banco sobre declaración de información, también se consideró como excesivo. El establecimiento de comités permanentes de proyecto para supervisar la coordinación y la implementación se considera útil; sin embargo, en algunos casos estos comités no fueron eficaces por la poca frecuencia con la que se reunieron, lo que retrasó la adopción de decisiones importantes. Asimismo, las dificultades que se presentaron a la hora de encontrar oficinas para las unidades de ejecución de proyecto retrasaron el inicio de varios proyectos.

3. *Capacidad de gestión de proyectos y conocimientos sobre el gobierno y las políticas y los procedimientos fiduciarios del BID.* Muchos problemas pueden atribuirse a la falta de experiencia gerencial del personal que ocupa puestos de liderazgo en las unidades de ejecución de proyecto. Dichas unidades necesitan tiempo para familiarizarse con las políticas y los procedimientos de adquisiciones y gestión financiera del Banco. Al respecto, varios funcionarios gubernamentales subrayaron que las frecuentes modificaciones que hace el Banco a las políticas y los procedimientos son onerosas para las unidades de ejecución, y presentaron argumentos a favor de simplificar los procedimientos para los países pequeños. En algunos casos, la falta de capacidad técnica local en la preparación de los términos de referencia de los consultores también ha sido un obstáculo: redactar términos de referencia puede tardar varios meses y llegar a un acuerdo sobre una versión final puede tardar varios meses más.
4. *Obstáculos estructurales e institucionales en los procesos de aprobación y adquisiciones.* Este problema se citó como el más grave en cuanto a sus efectos negativos sobre la ejecución de la mayoría de los proyectos. Los dos obstáculos estructurales más sustanciales guardan relación con la Oficina del Procurador General de Justicia, la entidad encargada de revisar y aprobar todos los contratos y cuya dotación de personal es gravemente insuficiente, y con la División de administración de personal y el Ministerio de la función pública, que tienen jurisdicción sobre la creación de puestos y la contratación de personal en el sector público. El largo y difícil proceso de adquisiciones también constituye una de las principales fuentes de demoras, debido a que el gobierno exige que los contratos de adquisiciones de más del equivalente de US\$100.000 se presenten al Comité de Licitaciones Especiales para su aprobación.
5. *Largo proceso de aprobación de legislación y decisiones nuevas.* Varios proyectos han sido retrasados como resultado del difícil proceso de aprobación de legislación nueva, que exige una serie de pasos intermedios y largas consultas entre los ministerios y las entidades gubernamentales. El otro reto es el número de asuntos que deben resolverse a nivel del gabinete y las persistentes demoras en la toma de decisiones. Ni el Banco ni el gobierno establecieron plazos realistas.
6. *Adquisición de tierras.* Los plazos establecidos para la conclusión de la adquisición de tierras tampoco fueron realistas. En el futuro, es importante que esos plazos se establezcan antes de que se implemente el proyecto. Este asunto ha sido especialmente pertinente en proyectos como los de Modernización del Sistema Nacional de Normas (BA L1006) y el Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos (BA L1008), los cuales incluían componentes de adquisición de tierras para construir un laboratorio. Aunque se llegaron a acuerdos durante la fase de diseño de los proyectos sobre la ubicación en que podría construirse la infraestructura, la decisión final fue objeto de largas demoras. El Programa de Vivienda y Desarrollo Integral de Barrios (BA-L1002) constituye otro caso en el que la tierra fue un problema. A raíz de estudios de factibilidad deficientes se demoró el proceso de identificación de las zonas que serían objeto de mejoras importantes, y esto a su vez afectó los plazos de implementación del programa.

<sup>a</sup> Véase *Implementation Challenges Affecting Performance of IDB Financial Projects*.



Downtown Bridgetown, Barbados.  
© Derek Hatfield, 2009

Otro aspecto importante en la ejecución de las operaciones del Banco es no superar la capacidad de absorción del país. Esto requiere reconocer los limitados recursos humanos de que disponen los países y no exigir demasiado de esos recursos. La principal contraparte del Banco en el gobierno cuenta con 13 funcionarios profesionales para coordinar más de 140 proyectos, lo cual incluye todas las misiones conexas. Ello impone una pesada carga sobre su cronograma de trabajo, especialmente durante los períodos más intensos del ciclo presupuestario. Por ejemplo, según una base de datos del Banco, desde el 1 de enero de 2009, se realizaron 211 misiones del BID a Barbados y 25 de esas misiones (12%) entre el 1 de enero y el 15 de febrero, período en que el gobierno había solicitado que no se enviaran misiones para que pudiera realizarse el proceso presupuestario.

En vista de la limitada capacidad de absorción del país, el Banco está debatiendo con el gobierno la posibilidad de establecer, con carácter piloto, una unidad fiduciaria central para crear economías de escala. En lugar de recurrir a especialistas fiduciarios capacitados en los procedimientos del Banco en cada unidad de ejecución de proyecto, una unidad fiduciaria central permitiría concentrar las actividades fiduciarias en una sola entidad. El presente informe respalda esta iniciativa piloto (véase el Recuadro 2).



RECUADRO 2. ALGUNAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE UNA UNIDAD FIDUCIARIA CENTRAL

Barbados cuenta con una fuerza laboral calificada, pero en cifras absolutas es pequeña. En consecuencia, encontrar especialistas fiduciarios para integrar una unidad de ejecución de proyecto es a veces difícil, más aún cuando se trata de contratar a especialistas fiduciarios que conozcan los sistemas y procedimientos fiduciarios del Banco.

Desde el punto de vista del Gobierno de Barbados, este problema se plantea en todos los proyectos que financian las instituciones financieras internacionales, y tiene repercusiones importantes en cuanto a los costos financieros y las demoras que crean en la consecución de los objetivos de desarrollo. Basándose en las recomendaciones de un informe de consultoría financiado por el BID, el gobierno está considerando establecer, con carácter piloto, una unidad fiduciaria central que se encargue de los procesos fiduciarios —gestión financiera y adquisiciones— de todos los proyectos financiados por instituciones financieras internacionales.

La unidad fiduciaria central estaría dotada de especialistas fiduciarios que con el tiempo adquirirían conocimientos y experiencia sustanciales en los sistemas y procesos fiduciarios en Barbados, el Banco y otras instituciones financieras internacionales, lo cual permitiría reducir errores y el tiempo dedicado a realizar procesos fiduciarios con instituciones financieras internacionales. Gracias a las ventajas de esta especialización y las economías de escala que ofrecería, el número de funcionarios en la unidad sería menor que el total de especialistas fiduciarios en todas las unidades de ejecución de proyecto de operaciones financiadas por instituciones financieras internacionales. Asimismo, una unidad fiduciaria central, con una plena dotación de personal, le ahorraría a Barbados los costos de transacción de encontrar y contratar especialistas fiduciarios cada vez que se forme una unidad de ejecución de proyecto.

Una unidad fiduciaria central también tendría algunas desventajas. En primer lugar, debido a su distancia de los proyectos podría volverse insensible a las necesidades específicas de estos y posiblemente crear más burocracia, por ejemplo, en cuanto al nivel de urgencia de algunos procesos o a las especificaciones técnicas pertinentes para las adquisiciones de equipos. Segundo, la unidad podría transformarse en una entidad que, en lugar de preocuparse por el éxito de los proyectos, cree obstáculos para las unidades de ejecución técnica de proyecto. Sin embargo, habida cuenta de los problemas que encaran países como Barbados debido a su tamaño, las ventajas de contar con una unidad financiera central exitosa posiblemente superen las desventajas.

En 1992, Perú creó la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales en el Ministerio de Economía y Finanzas para que ejerciera las funciones de unidad fiduciaria central en algunos proyectos financiados por instituciones financieras internacionales. La unidad ha reportado algunos de los beneficios aquí descritos, pero también algunas de las desventajas. En la tarea de crear una unidad fiduciaria central, Barbados se beneficiaría de las lecciones de la experiencia en Perú. El Banco también podría facilitar esa tarea comunicando a Barbados la experiencia acumulada en Perú y diseñando y creando una unidad fiduciaria central dotada de suficiente personal en Barbados.

## F. COORDINACIÓN CON SOCIOS EN EL DESARROLLO

La evaluación llegó a la conclusión de que la interacción del Banco con los donantes bilaterales y multilaterales ha sido, en general, estrecha y productiva<sup>54</sup>. El intercambio de opiniones e información con los organismos bilaterales y multilaterales tiene lugar principalmente a través de contactos informales y de las reuniones trimestrales que celebra el Grupo Consultivo de Donantes<sup>55</sup>, que incluye a las principales entidades de desarrollo en Barbados. Además, el Banco ha mantenido un diálogo formal con una serie de organizaciones de la sociedad civil, y hay margen para seguir trabajando con ellas<sup>56</sup>. El Grupo Consultivo de la Sociedad Civil está formado por 12 organizaciones de la sociedad civil que brindan comentarios y sugerencias sobre temas que afectan la cartera y la lista de proyectos en tramitación del Banco.

El BDC es el prestamista multilateral más importante en Barbados, después del BID, y ejecuta los recursos del BID para países no miembros en el Caribe y la Organización de Estados del Caribe Oriental. Cofinanció el Programa para el mejoramiento del sector de educación (BA-0009, aprobado en 1998), el cual generó aumentos de eficiencia y dio lugar a una valiosa coordinación entre las dos instituciones. El BDC sigue realizando labores en el ámbito de la educación, a través de un proyecto piloto en la enseñanza secundaria, y está realizando labores de preinversión en el sector del agua, que servirá de insumo para el proyecto de agua del BID y su implementación. El BDC, que posee una ventaja comparativa en lo que respecta al trabajo con países de pequeña envergadura del Caribe, ejecutó tres préstamos con recursos del BID (alrededor de US\$50 millones) durante el período que abarca la revisión. Actualmente se está realizando un estudio a fin de proseguir con la labor de armonización y racionalización de los procedimientos del Banco y así trabajar con mayor eficiencia y eficacia con el BDC.

Asimismo, el Banco ha colaborado estrechamente con la Unión Europea (UE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el FMI. La UE ha dedicado una gran proporción de su programa (€9,8 millones) al desarrollo de competencias, incluida la Estrategia de Desarrollo de Recursos Humanos, que sirvió de base para la operación Aptitudes para el Futuro. En 2013, con la participación del Banco y otros principales interesados en la región, la UE inauguró la Facilidad de Inversión para el Caribe con un presupuesto inicial de €40 millones. La UE también cofinanció el Programa de Energía Inteligente del Sector Público con un total de €5,8 millones, manteniendo un muy buen nivel de comunicación con el personal del BID. Además, el Banco ha brindado asistencia al programa Safe Energy for All, una iniciativa mundial a cargo del PNUD que tiene por objetivo asegurar el acceso a energía al conjunto de la población. Además, el Banco coopera con el FMI y el Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARTAC) en el frente fiscal, lo cual incluye los ámbitos de aduanas, política tributaria y el establecimiento de la autoridad central de ingresos.

Barbados “se graduó” o dejó de reunir las condiciones para recibir financiamiento del Banco Mundial en 1993; no obstante, desde 2001, el Banco Mundial aprobó dos préstamos para Barbados dirigidos a combatir el VIH/SIDA<sup>57</sup>. Según un informe del Banco Mundial, los motivos que justificaron esta asistencia eran claros: Aunque Barbados es un país de ingreso mediano, con un sistema nacional de atención de salud bien establecido, se estima que en 2001 más del 2% de la población estaba infectada con el VIH. Asimismo, Barbados ejerce un papel de liderazgo en la región, ya que los países vecinos utilizan su infraestructura de salud, y como el país cuenta con un sector turístico grande y dinámico sirve de polo para el transporte regional. Por último, puesto que los donantes internacionales estaban focalizando sus recursos países más pobres en el mundo, el país no pudo obtener financiamiento de otras fuentes para ampliar su programa<sup>58</sup> (véase el Recuadro 3).

#### RECUADRO 3. REFLEXIONES SOBRE LA GRADUACIÓN

A diferencia del Banco Mundial, el BID no tiene una política de graduación. En el Banco Mundial, la graduación no es consecuencia automática de haber alcanzado un cierto nivel de ingreso; más bien, se basa en términos más generales en una determinación de la medida en que un país puede sostener su proceso de desarrollo sin recurrir a recursos internacionales, dados su nivel de ingreso, desarrollo institucional, vulnerabilidad a perturbaciones y acceso a mercados de capital. Aunque Barbados tiene una clasificación alta debido a su nivel de ingreso y desarrollo institucional, su economía es tan vulnerable que en 2010, para mitigar el impacto de la crisis financiera mundial, el país solicitó su primer préstamo en apoyo de reformas de política desde 1995. Además, debido a que las necesidades financieras del país aumentaron como resultado de la desaceleración prolongada, el Banco tuvo que proporcionar un mayor volumen de recursos a través de estos préstamos que lo previsto originalmente. El interés de los inversionistas también es incierto debido a la caída económica del país y la rebaja de su calificación crediticia. A octubre de 2013, Barbados había abandonado un intento por obtener US\$500 millones en los mercados internacionales. Dada la situación actual del país, es probable que a la hora actual el país no reúna las condiciones para “graduarse”.





Gracias al Programa de Infraestructura Costera se logró controlar la erosión y estabilizar las playas en lugares populares a lo largo de la costa occidental, incrementar el volumen de las playas, promover la biodiversidad a través de la rehabilitación de los hábitats costeros y efectuar mejoras sustanciales en el acceso público a las costas a lo largo de 4.5 km de litoral.

© Willie Heinz, 2007



# 3 Resultados

Los resultados que el Banco ha obtenido en Barbados han sido limitados porque, salvo en el sector de energía, la implementación de los proyectos ha sido generalmente lenta y ha acusado deficiencias. En general, las operaciones objeto de la revisión aún no se han ejecutado en suficiente medida como para arrojar resultados tangibles, lo que hace difícil evaluar los logros de la Estrategia de País vigente. Además, se prevé cancelar tres operaciones aprobadas en el marco de la Estrategia de País para 2005-2009, y un porcentaje importante de los montos aprobados todavía no se ha desembolsado. En esta sección se examina el conjunto de la cartera —operaciones activas y cerradas— del período comprendido entre diciembre de 2009 y octubre de 2013, que abarca los ámbitos prioritarios de gestión de riesgo en zonas costeras, agua y saneamiento, energía y educación establecidos en la Estrategia de País actual, y la modernización del sector público y el desarrollo del sector privado contemplados en la Estrategia de País para 2005-2009. Más de la mitad de los proyectos de la cartera se aprobaron en el marco de la Estrategia de País anterior, y uno de los préstamos (el programa de justicia) se aprobó incluso antes (Estrategia de País de 1999).

## A. EVALUABILIDAD E IMPLEMENTACIÓN

En varios proyectos y sobre todo en los que fueron objeto de reformulación y cancelación, la evaluabilidad se vio afectada por modificaciones significativas en el marco de resultados como consecuencia del prolongado período de ejecución. La falta de sistemas

de seguimiento rigurosos dificultó la cuantificación y validación de los productos y resultados de los proyectos. No obstante, la Oficina de Evaluación y Seguimiento (OVE) validó algunos resultados de producto, especialmente en el sector energético.

En la mayoría de las operaciones surgieron cuatro retos de implementación: (i) deficiencias en la capacidad institucional de los organismos ejecutores, (ii) complejidad del diseño de los proyectos, (iii) dificultades en las adquisiciones y demoras en el cumplimiento de las condiciones contractuales, y (iv) falta de coordinación interinstitucional. En el Cuadro 2 se resumen los principales retos que impidieron la exitosa implementación de los proyectos entre la etapa de diseño hasta la culminación de cada uno de ellos<sup>59</sup>.

## **B. PRIMER OBJETIVO LA ESTRATEGIA DE PAÍS: REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD A FENÓMENOS COSTEROS, DESASTRES NATURALES Y EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

Se ha avanzado en la gestión de las zonas costeras, en parte, gracias a los 30 años de continuo respaldo del Banco al sector (véase el Recuadro 4). Actualmente, se reconoce que Barbados cuenta con uno de los programas de gestión de zonas costeras más integrados del Caribe, y el país ha recibido solicitudes para proporcionar asistencia técnica a otros países que consideran su modelo como una práctica óptima<sup>60</sup>.

El Programa de Evaluación y Gestión de Riesgos Costeros (BA L1014) es el cuarto de una serie de préstamos que ayudaron a reducir la vulnerabilidad a los riesgos costeros a través de mejoras en la conservación y la gestión del riesgo. Aprobado en 2010, este préstamo de US\$30 millones complementa las operaciones anteriores que dieron lugar al establecimiento de la Unidad de Ordenación de Zonas Costeras dentro del Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Drenaje; la creación de un grupo de técnicos capaces y experimentados que dirigen dicha unidad; la promulgación de legislación prospectiva de protección del medio ambiente; y un mayor acceso a las playas y al litoral, tanto para los residentes como los turistas.

Pese a estos avances, el préstamo actual se ha desembolsado en solo un 20%. La implementación ha sido lenta y se ha visto negativamente afectada por (i) obstáculos estructurales que incluyen la represión en la aprobación de contratos; (ii) obstáculos institucionales relacionados con el nombramiento de personal clave; (iii) demoras relacionadas con el cumplimiento de las condiciones del préstamo<sup>61</sup>; (iv) un malentendido con respecto a los procedimientos de la Unidad de Ejecución del Proyecto en cuanto a gestión de proyectos y rendición de informes; y (v) la complejidad del diseño del proyecto. Estas restricciones también afectaron la ejecución del préstamo anterior (BA-0019). La Unidad de Ejecución del Proyecto también alega que la ineficiencia de los consultores contratados en la fase de preparación y la falta de supervisión apropiada en las tareas que les fueron encargadas ocasionó atrasos adicionales en la puesta en marcha del proyecto.



CUADRO 2. OBSTÁCULOS DE IMPLEMENTACIÓN, POR PRÉSTAMO

Préstamos de inversión, por año de aprobación (% desembolsado a octubre 2013)	2001	2005	2007	2008	2008	2008		2009	2009	2010	2010	2012	2012	
	BA-0055	BA-L1003	BA-L1006	BA-L1009	BA-L1004	BA-L1002	BA-L1008	BA-L1015	BA-L1007	BA-L1014	BA-L1020	BA-L1016	BA-L1025	
	Justicia (100% desembol.)	Aduanas, impuestos especiales e IVA (100% desembol.)	Normas (22% desembol.)	Estadísticas (53% desembol.)	Adquisiciones (24% desembol.)	Vivienda (16% desembol.)	Sanidad agropec. e inocuidad de los alimentos (3% desembol.)	Agua y saneamiento (14% desembol.)	Competitividad (16% desembol.)	Gestión de riesgos costeros (20% desembol.)	Fondo de Energía inteligente (21% desembol.)	Aptitudes para el futuro (0% desembol.)		% de operaciones con obstáculos específicos
1) Capacidad institucional del organismo ejecutor	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√	√	-	√	92%
2) Dificultades en las adquisiciones y demoras en el cumplimiento de condiciones contractuales	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	-	92%
3) Diseño del componente del proyecto	√	-	√	√	√	√	√	-	√	√	√	-	√	83%
4) Coordinación interinstitucional	√	√	-	√	√	-	√	√	√	-	-	-	-	58%
5) Aprobación de legislación/ recomendaciones clave	-	√	√	√	√	-	√	-	√	-	-	-	-	50%
6) Compromiso del organismo ejecutor/ prestatario	√	√	-	√	-	-	√	√	-	-	-	-	-	42%
7) Modificaciones administrativas/ política nacional	-	-	√	√	-	-	-	-	√	-	-	-	-	25%
8) Desempeño de los consultores	√	-	√	-	-	-	√	-	-	-	-	-	-	25%
9) Eficiencia del banco demoras en las respuestas	-	-	-	√	-	-	√	-	√	-	-	-	-	25%
10) Diferencias en el sistema de seguimiento y evaluación	√	√	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17%
11) Modificaciones a procedimientos del Banco	-	-	√	√	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17%
12) Oposición de partes interesadas	-	-	-	-	-	√	-	√	-	-	-	-	-	17%
13) Sobrecostos	√	√	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17%
14) Falta de disponibilidad de recursos locales/ contrapartida	-	-	-	-	-	-	-	-	-	√	-	-	-	8%
15) Desempeño de proveedores empresas contratadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	√	-	-	8%

### C. SEGUNDO OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS: MAYOR EFICIENCIA EN EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

Aprobado en 2009, el proyecto de Mejora de los Sistemas de Agua y Saneamiento (BA-L1015) se ha desembolsado en solo un 14% y ha sido objeto de varias demoras. Según la consultoría externa sobre los retos de implementación que afectan el desempeño de los proyectos financiados por el BID<sup>62</sup>, la elegibilidad de los desembolsos se retrasó 17 meses para que pudiera finalizarse la estructura de gobernanza del proyecto. Desde entonces, los desembolsos se han mantenido en niveles bajos, en parte porque Barbados Water Authority (Autoridad de Recursos Hídricos de Barbados) no cumplió los requisitos del Banco con respecto a la adquisición de 98.800 medidores de agua por US\$6,8 millones<sup>63</sup>.

Se considera que el Programa de Vivienda y Desarrollo Integral de Barrios – Fase I (BA-L1002), aprobado en 2008, está sumamente atrasado; en consecuencia, se ha adoptado la decisión conjunta de cancelar US\$19.500 millones de los US\$30 millones aprobados originalmente. La operación ha desembolsado solo el 16% de los recursos y la implementación se ha caracterizado por una serie de retos. El préstamo se aprobó en enero de 2008, poco antes de que el nuevo gobierno asumiera funciones, motivo que dio lugar a demoras en la implementación del proyecto mientras se revisaban algunos asuntos. Aunque el diseño del proyecto fue financiado por una facilidad para la preparación de proyectos y la operación se iba a realizar en etapas, no se entregó un diseño final, por lo que la implementación del préstamo no se benefició de esta facilidad. Solo uno de los cuatro proyectos piloto de vivienda fue rehabilitado, y esto podría considerarse como un éxito. El proyecto piloto trajo caminos y alumbrado, servicios de recolección de desechos, alcantarillado e instalaciones sanitarias. Según la comunidad, las dos externalidades positivas fueron la instalación de líneas de gas natural financiadas por el gobierno (de menor costo y más fáciles de instalar que las líneas de propano), y el hecho de que se nombró a un coordinador comunitario y se establecieron reuniones comunitarias periódicas a fin de discutir temas de interés para el vecindario.

#### RECUADRO 4. RESULTADOS DE 30 AÑOS DE COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS<sup>a</sup>

Los avances en la gestión de las zonas costeras se consiguieron, en parte, gracias a las tres décadas de respaldo del Banco. En 1983, el Gobierno de Barbados puso en marcha un programa para mejorar la gestión de las zonas costeras, resguardar las características del litoral y proteger los hábitats marinos e infraestructura significativa de la contaminación marina y el cambio climático, que traen consigo efectos como erosión, aumento del nivel del mar y decoloración de corales.

En un inicio, el Banco proporcionó cooperación técnica en recopilación y análisis de datos (elaboración de modelos), desarrollo institucional y formulación de políticas. Las autoridades emprendieron un diagnóstico y estudio de prefactibilidad de las costas de la isla, y se estableció la Unidad de Proyectos de Conservación Costera para supervisar esas labores y estudiar las

causas de la erosión costera y de los daños sufridos por las propiedades frente al mar<sup>b</sup>. A fin de aprovechar estos conocimientos, el Programa de preinversión en conservación costera (1991, US\$4,7 millones) formuló varias medidas para fomentar la creación, estabilización y consolidación de las playas a lo largo de la costa occidental y meridional, la cual es la más apta para construir infraestructura turística. Como parte del préstamo, se llevaron a cabo evaluaciones del impacto ambiental de las obras existentes y propuestas, y se realizaron proyectos de mejora y protección de las playas con fines de demostración.

Alentados por la exitosa implementación del programa de preinversión, en 1994 el gobierno solicitó nueva asistencia del Banco para financiar la primera fase de un programa de gestión costera para toda la isla. Entre los importantes resultados de esta colaboración se cuentan (i) el establecimiento de una unidad permanente de ordenación de zonas costeras dentro del gobierno encargada de supervisar los arrecifes de coral que rodean la isla, incluidos todos los proyectos de ingeniería costera, y de asesorar al Departamento de Planificación urbana y Rural con respecto al desarrollo de las costas<sup>c</sup>; y (ii) la promulgación de la Ley de ordenación de zonas costeras y el Plan de control de contaminación marina y gestión integral de las costas, que establecieron pautas de desarrollo y medidas de gestión para cada segmento de costa. Asimismo, el préstamo contempló respaldo para evaluar la factibilidad de un conjunto de obras de capital que sentaron las bases del Programa de Infraestructura Costera (aprobado en 2002 por un valor de US\$17,9 millones). Gracias a este programa, se logró controlar la erosión y estabilizar las playas en lugares populares a lo largo de la costa occidental, incrementar el volumen de las playas, promover la biodiversidad a través de la rehabilitación de los hábitats costeros y efectuar mejoras sustanciales en el acceso público a las costas a lo largo de 4,5 km de litoral. Estos resultados también tuvieron la ventaja adicional de crear espacios públicos, como el malecón Richard Haynes, que se ha convertido en un punto de encuentro tanto para los residentes como los turistas y ha generado rendimientos económicos y sociales.

Uno de los objetivos del préstamo actual es reforzar la Ley de ordenación de zonas costeras y convertir parte del plan en una normativa. La unidad de ordenación de zonas costeras también está formulando un plan integral de rehabilitación de los arrecifes de coral. Asimismo, el éxito del programa de gestión integral de las zonas costeras de Barbados y la capacitación especializada recibida con respaldo del Banco han dejado al país en condiciones de apalancar recursos adicionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para seguir adelante con su labor de adaptación ecológica.

- a La gestión de zonas costeras es la práctica de integrar sectores, el gobierno y disciplinas para hacer frente a aspectos acuáticos y terrestres que afectan a estas zonas.
- b Por ejemplo, puesto que la calidad del agua en el interior de Barbados es de baja calidad, las escorrentías contaminaron el mar y dañaron los arrecifes de coral. Fenómenos naturales como las marejadas también dieron lugar a erosión, y se determinó que el diseño de los diques rompeolas era deficiente.
- c Cabe señalar que las recomendaciones de la Unidad de Ordenación de Zonas Costeras son de carácter puramente consultivo y no son vinculantes. Las normas que rigen las zonas costeras no pueden aplicarse retroactivamente a propiedades construidas durante el auge de los complejos turísticos, y las multas por incumplimiento siguen siendo bajas. No obstante, el proceso señalado es lo más parecido con que cuenta la isla a una evaluación de impacto ambiental formal, y es el primero de su tipo en el Caribe. La unidad de gestión de zonas costeras ha obtenido mejores resultados en la planificación de un desarrollo futuro de impacto bajo, por ejemplo, a lo largo de la escarpada costa oriental, en que el plan de desarrollo físico contempla la creación de un parque nacional.





El BID ha utilizado instrumentos de desembolso rápido para promover reformas importantes en materia de energía sostenible.  
© Ricardo Marto, 2013

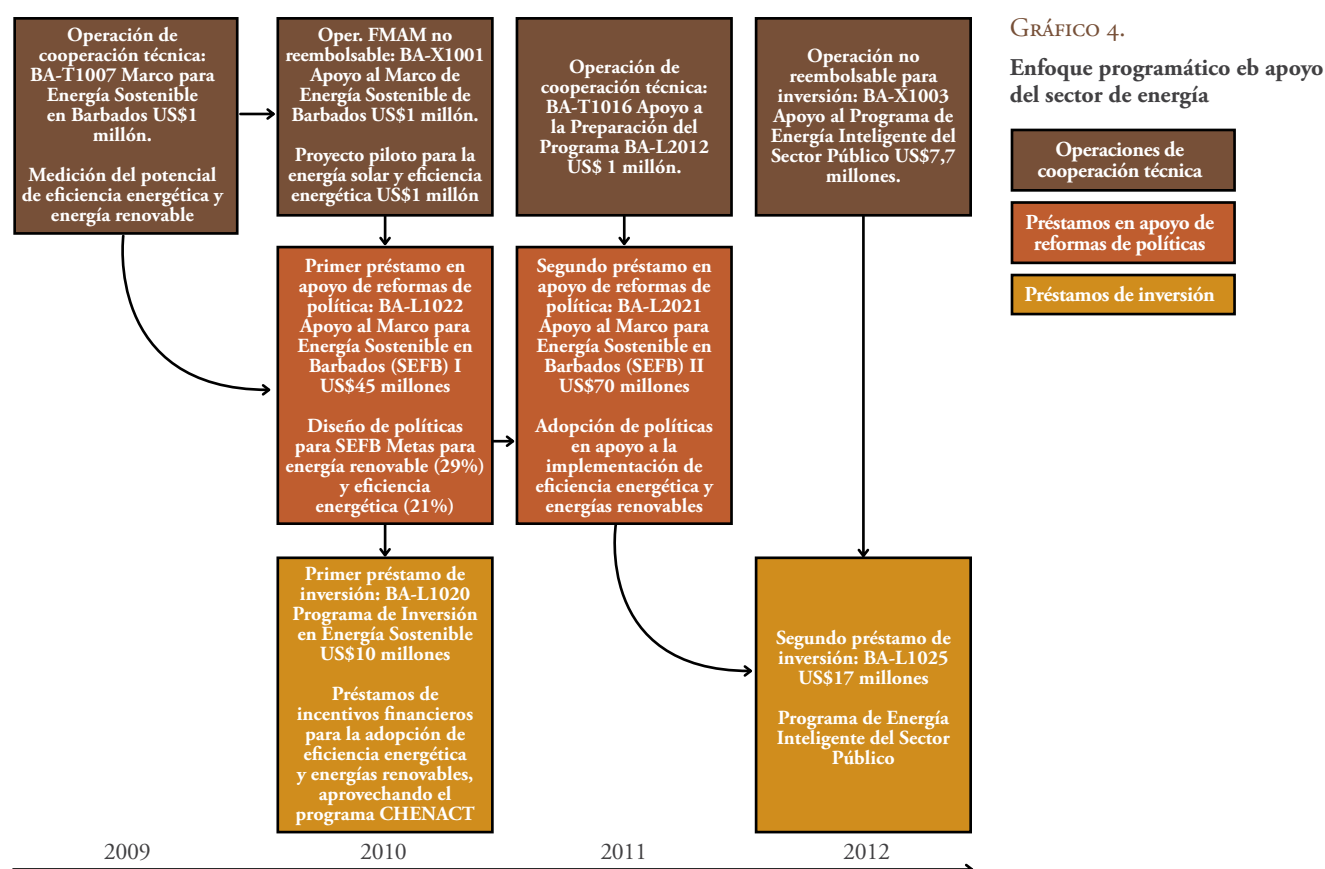
#### **D. TERCER OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS: REDUCCIÓN DE LA FACTURA DE IMPORTACIÓN DE PETRÓLEO, PROMOCIÓN DE ENERGÍAS LIMPIAS Y USO MÁS EFICIENTE DE LA ENERGÍA.**

El Banco financió un conjunto interrelacionado de préstamos de inversión, préstamos en apoyo de reformas de política y operaciones de cooperación técnica para reducir la dependencia del país de combustibles fósiles y promover la energía sostenible (véase el Gráfico 4). La cooperación técnica y la labor analítica permitieron definir las opciones y las intervenciones de política que el gobierno empleó posteriormente para establecer el plan y las políticas sectoriales: (i) el programa BA-T1007 (2009) definió una gama de medidas de eficiencia energética y energía renovable factibles desde el punto de vista tecnológico y económico; y (ii) el programa BA-T1016 (2010) preparó un plan nacional de mitigación para ayudar al país a obtener acceso a los mercados internacionales de carbono a cambio de reducciones en las emisiones de gases de efecto invernadero. También se usaron operaciones de financiamiento no reembolsable para inversión con el fin de probar opciones de fuentes de energía renovable: (i) el programa BA-X1001 (2011) creó proyectos piloto para instalar equipos de energía solar y distribuir bombillas que ahorran energía; y (ii) la operación BA-X1003 (2012) apoyó el Programa de Energía Inteligente del Sector Público.

Los préstamos en apoyo de reformas de política se utilizaron estratégicamente para promover políticas y legislación dirigidas a fomentar la eficiencia energética y la energía renovable. El primero de estos préstamos, Apoyo al Marco de Energía Sostenible para Barbados I (BA-L1022), por US\$45 millones, se aprobó en 2010 y aprovechó la labor realizada como parte de la operación de asistencia técnica anterior (BA-T1007) identificando las medidas de eficiencia energética y energía renovable; en tanto que el segundo préstamo, Apoyo al Marco de Energía Sostenible para Barbados II (BA-L1021), aprobado en 2011 por US\$70 millones, incluyó como condición que el Gabinete adoptara una nueva política y legislación de energía renovable. Un componente central de estos préstamos en apoyo de reformas de política, que fue la adopción de políticas para permitir que productores independientes de electricidad alimentaran la red de transmisión y que los residentes y negocios que usen fuentes de energía renovable para generar electricidad para consumo propio vendan sus excedentes de electricidad a la red, hizo posible generar una mayor proporción de energía a partir de fuentes renovables. Estos préstamos fijaron metas de 29% para la proporción de energía renovable y de 21% para el ahorro de eficiencia energética llegado 2030. El gobierno aprobó un plan de fortalecimiento institucional y de capacidades para el sector de la energía y creó una unidad de energía renovable.

Se aprobaron dos préstamos de inversión (BA-L1020 y BA-L1025) para respaldar la implementación de las medidas de energía renovable y eficiencia energética identificadas en los Proyectos de Apoyo al Marco de Energía Sostenible para Barbados I y II. No obstante, la mayoría de estas medidas están aún en la etapa de preimplementación. Como parte del Marco de Energía Sostenible, el gobierno adoptó políticas de energía renovable y eficiencia energética, así como varias recomendaciones para una nueva política y legislación sobre energía renovable y eficiencia energética. El mayor financiamiento presupuestario obtenido

mediante los préstamos en apoyo de reformas de política permitió instalar y aumentar la capacidad de energía solar. A través del Programa de Inversión en Energía Sostenible (Fondo SMART) (BA-L1020), se procuró ofrecer incentivos e instrumentos financieros para hacer frente a las fallas del mercado que impiden la penetración de mercado de la eficiencia energética y la energía renovable entre los residentes y los negocios. En consecuencia, 62 hoteles han sido objeto de auditorías del consumo de energía; no obstante, solo 12 de ellos han solicitado préstamos para efectuar mejoras de eficiencia energética, y solo un préstamo ha sido aprobado<sup>64</sup>. Puesto que muchos hoteles en Barbado siguen en situación precaria tras la recesión, son renuentes a solicitar crédito o simplemente no reúnen las condiciones para hacerlo. Los requisitos de garantía real y aval establecidos para obtener préstamos de Enterprise Growth Fund, Ltd. (el organismo subejecutor del Fondo SMART) también han constituido una barrera para los hoteles. El Programa de Energía Inteligente del Sector Público (BA-L1025), que tiene por objetivo instalar tecnología de eficiencia energética en los edificios públicos e incrementar el uso de energía renovable en el sector público, se suscribió en noviembre de 2013 pero aún no ha empezado a desembolsar recursos<sup>65</sup>.



La falta de capacidad técnica en la División de Energía del Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos y Energía ha sido una barrera fundamental en la implementación del Marco de Energía Sostenible y los dos préstamos de inversión. Los funcionarios gubernamentales han hecho hincapié en esta falta de capacidad y han expresado la necesidad de contar con tres o cuatro puestos adicionales en el ministerio<sup>66</sup>.

## **E. CUARTO OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS: AUMENTO DE LA CALIDAD Y PERTINENCIA DEL SISTEMA EDUCATIVO**

El principal objetivo de la operación Aptitudes para el Futuro (BA-L1016) es respaldar la estrategia del gobierno de desarrollo de los recursos humanos. La operación, que se aprobó en junio de 2012<sup>67</sup>, destaca la importancia de mejorar la calidad y pertinencia de la educación secundaria y la eficacia de la educación y la formación técnica y profesional. El tiempo transcurrido entre la aprobación del préstamo y la fase de elegibilidad fue de 14 meses, y el primer desembolso se realizó en diciembre de 2013. La demora se debió en parte a la complejidad y la naturaleza del manual de operaciones y los documentos conexos, que debía revisar el Comité Permanente del Proyecto. Si bien uno de los objetivos de la operación es apoyar actividades de capacitación en el sector empresarial, un componente del programa tiene por finalidad dotar a estudiantes de secundaria y postsecundaria de aptitudes prácticas para la vida que hacen que los jóvenes tengan una mayor posibilidad de encontrar un empleo (tales como la puntualidad, el trabajo en equipo, la comunicación y la resolución de problemas). Con este fin se financió a través de una operación regional no reembolsable del FOMIN (RG-M1168) y una operación intrarregional de cooperación técnica (BA-T1018) el diseño de la intervención de capacidad de inserción laboral de “A Ganar” adaptado al contexto de Barbados (lo cual incluyó una visita de estudio a Jamaica, donde está en marcha otro programa “A Ganar”. Si bien no hay aún productos o resultados que declarar, el diseño del proyecto constituye un buen ejemplo de asimilación de las lecciones acumuladas de la experiencia pasada (véase el Recuadro 5).

## **F. OBJETIVOS ANTERIORES DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS: RESPALDAR LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO**

La Estrategia de País del período 2005-2009 centró la atención en solventar deficiencias institucionales y de capacidad que estaban comprometiendo el funcionamiento eficiente y competitivo de los sectores público y privado. A fin de alcanzar ese objetivo, la estrategia asignó prioridad a tres ámbitos estratégicos: (i) fortalecimiento de un entorno propicio para el crecimiento del sector privado; (ii) mantenimiento y mejoras de la infraestructura y el capital humano; y (iii) fortalecimiento de las instituciones del sector público. La mayor parte de las operaciones de la Estrategia de País 2005-2009 —e incluso operaciones anteriores— que se mantuvieron activas durante el período actual encaran grandes retos para la consecución de sus objetivos. De los siete préstamos de inversión en esta categoría, solo dos se han completado (el programa de administración de justicia y el de aduanas, impuestos especiales e impuesto sobre el valor añadido) y uno (estadísticas) está a medio terminar. Los préstamos restantes siguen desembolsados en menos de 24%. La Estrategia de País contemplaba cinco operaciones no reembolsables y un préstamo del FOMIN, de los cuales se han completado cinco.



RECUADRO 5. APROVECHAR LAS LECCIONES DEL PASADO PARA MEJORAR EL DISEÑO DE LOS PROYECTOS: EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN

La operación Aptitudes para el Futuro forma parte de otro préstamo que el Banco otorgó al sector de la educación, el Programa de Mejora del Sector Educación, que respaldó una reforma de gran alcance de la enseñanza primaria y secundaria. Diseñado originalmente para implementarse en 7 años, su ejecución tardó 11 (1998-2009); el monto original del préstamo fue de US\$85 millones, procedentes del BID, US\$31,5 millones del BDC y US\$96,6 millones del Gobierno de Barbados. En 2008 el préstamo fue objeto de una reestructuración importante.

La evaluación final del Programa de Mejora del Sector Educación documenta varias lecciones. La primera lección guarda relación con la necesidad de contar con una comprensión más completa del entorno del aprendizaje para informar el diseño del proyecto. En este caso, las personas encargadas de la planificación habrían podido establecer que modificar el sistema pedagógico radicalmente era necesario antes de que los docentes pudieran adoptar la tecnología. La segunda lección es que una preparación más completa habría apuntado al hecho de que el programa estaba sobredimensionado para un país del tamaño de Barbados. No existía capacidad humana para respaldar los principales logros que presuntamente se producirían en un horizonte temporal de siete años. La segunda lección también guarda relación con el establecimiento y las actividades de comités que respaldan el éxito del proyecto. [...] La tercera lección es la conveniencia de aprovechar la información que se obtiene del enfoque 'probar y ajustar' para modificar la implementación del proyecto y lograr mejores resultados. Dicho enfoque, que exige realizar una evaluación en tiempo real, no se implementó plenamente como se había previsto originalmente.

El diseño de la operación Aptitudes para el Futuro refleja en realidad lo que se puede aprender de la experiencia. Concretamente, (i) se aprobaron dos grandes fondos sociales con operaciones de cooperación técnica (US\$365.000 y US\$640.000) para las labores preliminares, que incluyeron diagnósticos clave (el modelo "A Ganar" en Barbados), conferencias para analizar aspectos técnicos y viajes de estudio como insumo para el diseño del proyecto; (ii) se diseñó un proyecto menos complejo y mucho más simple, con menos componentes y adquisiciones, y sin el componente de infraestructura, que comúnmente retrasa la implementación debido a la complejidad de los procesos de adquisición de tierras y obtención de permisos de construcción; y (iii) se estableció oficialmente un comité permanente interministerial por medio de un memorando de entendimiento, con un calendario de reuniones regulares y atribuciones definidas.

Entre las otras lecciones fundamentales cabe señalar (i) la provisión de respaldo significativo al gobierno para que se cumplieran las condiciones previas y se adoptaran algunas decisiones importantes con respecto a las adquisiciones; (ii) la redacción de todos los términos de referencia, la capacitación del equipo de ejecución del proyecto en gestión de proyectos por resultados y el uso del proyecto MS; y (iii) la contratación directa de una empresa para que ejecutara el proyecto piloto "A Ganar". Por el lado del país, el Ministerio dio muestras de dinamismo en la selección y contratación de personal clave. No se incluyó infraestructura en el programa porque no se definieron los sitios en que se construirían los nuevos establecimientos de educación secundaria.

El nuevo proyecto educativo se está beneficiando de una insólita combinación de continuidad tanto por el lado del país como del Banco: el director de la unidad de coordinación e implementación del programa y el jefe de equipo del proyecto que concretó el último proyecto educativo están a cargo del nuevo proyecto educativo. Juntos proporcionan no sólo estabilidad de liderazgo sino también memoria institucional, lo cual podría traducirse en una ejecución más rápida. Sin embargo, la complejidad de la coordinación interministerial (entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, la Comisión de Capacitación y Formación Técnica y Profesional (TVET), el Samuel Jackman Prescod Polytechnic y la Junta de Capacitación Profesional de Barbados), especialmente con respecto a la ejecución del proyecto intersectorial para facilitar la transición de la escuela al trabajo, podría comprometer la eficacia del programa.

### **1. Programa de Administración de Justicia (BA-0055)**

Este programa se aprobó en 2001 y se ejecutó a lo largo de un período de 11 años, es decir, siete años más de lo previsto. Aunque la implementación fue muy lenta entre 2002 y 2008, una revisión administrativa del Banco llevó a una reestructuración del programa y la consecuente definición de nuevos componentes para mejorar la implementación del programa a partir de 2009. Durante los primeros años de implementación, el proyecto encaró los siguientes asuntos: (i) la falta de avances demostrables en la implementación hizo que se perdiera interés en el programa; (ii) el gran número de actividades e interesados del proyecto hizo que la ejecución fuera sumamente compleja; y (iii) el programa no se había diseñado en función de los resultados y los avances no fueron objeto de un seguimiento sistemático.

OVE detectó pocas pruebas de que se habían alcanzado resultados con respecto al diseño original. De los 13 subcomponentes originales del programa, solo dos se completaron exitosamente (expansión de la colaboración con la sociedad civil y fortalecimiento de la capacidad de rehabilitación de las instalaciones penitenciarias). En el largo plazo transcurrido, surgieron nuevas prioridades para el sector y fue necesario reestructurar el programa. En el marco del proyecto reestructurado se reasignaron fondos no desembolsados para apoyar seis actividades nuevas, entre las que se incluye la rehabilitación de la infraestructura judicial y la adquisición de libros jurídicos para la Oficina del Letrado Parlamentario Jefe, la Corte Suprema, la Oficina del Procurador General de Justicia y el Ministerio de Asuntos Interiores. Se diseñó la gestión de casos para procesos judiciales. Sin embargo, sigue pendiente la legislación para la resolución alternativa de disputas, que era uno de los principales objetivos del préstamo.

### **2. Programa de Modernización de las Áreas de Aduanas, Impuestos Especiales y el Impuesto sobre el Valor Añadido (BA-L1003)**

El Programa de Modernización de las Áreas de Aduanas, Impuestos Especiales y el Impuesto sobre el Valor Añadido se aprobó en noviembre de 2005, tras una prórroga de 18 meses, y culminó en octubre de 2011. El conjunto de reformas de gran alcance se centró



en la modernización de los sistemas de tecnología de la información y la formulación de legislación que abarcara leyes modernas sobre aduanas, así como nuevas leyes y normas sobre impuestos especiales. Aunque se entregaron la mayor parte de los productos previstos del programa, no se cumplieron los indicadores clave de los resultados previstos con respecto a la carga de los procedimientos aduaneros y la magnitud y el efecto de la tributación. Varios factores obstaculizaron la implementación. Concretamente, la falta de claridad en los procesos operativos retrasaron la implementación del sistema de administración del IVA y los impuestos especiales. Además, las demoras en las adquisiciones y en la promulgación de legislación nueva, junto con la falta de un equipo gerencial de alto nivel de dedicación exclusiva en el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, impidieron la consecución de los principales resultados del programa. Los funcionarios del proyecto señalaron que los resultados previstos probablemente se alcanzarían dentro de dos años. Los resultados globales del programa en cuanto a seguimiento fueron deficientes, pese a que se disponía de datos sobre el desempeño. Es importante subrayar que el programa se centró casi exclusivamente en la administración aduanera y tributaria. Aspectos fundamentales de la política tributaria (por ejemplo, la proliferación de incentivos tributarios y dispensas discrecionales) están empezando a abordarse actualmente. Una de las externalidades de esta operación fue la colaboración con el programa de competitividad en la implementación de la ventanilla electrónica única.

Actualmente, se reconoce que Barbados cuenta con uno de los programas de gestión de zonas costeras más integrados del Caribe, y el país ha recibido solicitudes para proporcionar asistencia técnica a otros países que consideran su modelo como una práctica óptima.

© Rick Schwartz, 2011





Habida cuenta de las importantes inversiones que ha hecho Barbados en los sectores sociales, el país ocupa el lugar 38 de un total de 186 naciones en el Índice de Desarrollo Humano de 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y su situación con respecto a otros países es favorable a juzgar por una amplia gama de indicadores de competitividad social y estructural, incluida la esperanza de vida y el acceso a agua potable, electricidad y educación.

© Derek Hatfield, 2009

### 3. Otras operaciones de modernización del sector público

Otras intervenciones clave de modernización del sector público se centraron en los ámbitos de servicios estadísticos, normas nacionales, adquisiciones públicas y reformas del entorno de negocios. Abordar con éxito las deficiencias en estos ámbitos se consideró como fundamental para (i) incrementar la competitividad estructural mediante la reducción de la carga burocrática para el sector privado y (ii) aumentar la eficiencia de los servicios y procedimientos públicos, lo cual incluye acelerar la implementación de proyectos. No obstante, por varios motivos relacionados con el diseño y la ejecución del programa, estas operaciones aún no están generando resultados significativos. El programa de Modernización del Sistema Nacional de Adquisiciones (BA-L1004) se concibió para hacer frente a algunos de los obstáculos estructurales e institucionales atribuibles al sistema de adquisiciones públicas, pero el avance en lo que respecta a los largos procedimientos de la Oficina del Procurador General de Justicia y el Comité de Licitaciones Especiales ha sido limitado. Además, la implementación del préstamo se ha visto frenado por obstáculos en la aprobación de legislación sobre las adquisiciones. El Programa de Modernización del Servicio de Estadísticas (BA L1009) y el Programa de Competitividad (BA-L1007) fueron demasiado generales y complejos, y el gobierno no contaba con la capacidad o el grado de coordinación necesarios para ejecutarlos en forma oportuna. Sin embargo, se logró ejecutar el préstamo de Modernización del Servicio de Estadísticas tras agrupar varias actividades, pero es probable que algunos componentes del Programa de Competitividad se cancelen. En cuanto al Programa de Modernización del Sistema Nacional de Normas (BA-L1006) y el Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos (BA-L1008), la designación de los sitios de las nuevas instalaciones de laboratorio se retrasó considerablemente por la

falta de acuerdo sobre su ubicación. Recientemente, el gobierno decidió ubicar ambos laboratorios en el mismo sitio, lo cual ha redundado en economías de escala y ha permitido cancelar los recursos restantes.

#### **4. Fortalecimiento Institucional del Sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito (BA-M1001)**

Esta operación no reembolsable del FOMIN, aprobada en diciembre de 2005, se diseñó para ampliar el acceso a servicios financieros a través del fortalecimiento del sector de las cooperativas de crédito, e incrementar la capacidad de la entidad reglamentaria para supervisar las cooperativas de crédito en función del riesgo. La implementación se vio obstaculizada por la dificultad de diseñar y ejecutar un proyecto en que tanto la entidad reglamentaria como las entidades supervisadas fueron objeto de cambios a lo largo del tiempo. A fines de 2011, la reglamentación de las cooperativas de crédito se transfirió de la Oficina de Registro de Cooperativas a la Comisión de Servicios Financieros (FSC), que ahora se encarga de reglamentar y supervisar las instituciones financieras no bancarias. La cooperación y coordinación insuficientes entre la Oficina de Registro, la Comisión de Servicios Financieros y la Liga de Cooperativas de Crédito constituyó uno de los principales obstáculos de la ejecución del proyecto. En consecuencia, los resultados de proyecto fueron desiguales. En cierta medida se amplió el alcance de los servicios financieros que brindan las cooperativas de crédito, y los cursos de capacitación permitieron que las cooperativas de crédito mejoraran la gestión del riesgo. Sin embargo, las metas de crecimiento del programa no se alcanzaron, principalmente debido a la crisis financiera de 2008. Por el lado normativo, aunque se adoptaron medidas para instituir una supervisión basada en el riesgo, el proceso sigue en marcha a través de la Comisión de Servicios Financieros. Varios funcionarios de la Oficina de Registro recibieron capacitación en la reglamentación y supervisión de cooperativas de crédito, pero solo unos pocos fueron contratados por la Comisión de Servicios Financieros. Asimismo, los avances en el establecimiento de un nuevo sistema de declaración de información han sido lentos, y las metas fijadas para varios indicadores de seguimiento no se han alcanzado. Concretamente, como resultado de la crisis, la proporción de préstamos no redituables que mantienen las cooperativas de crédito ha aumentado.

#### **5. Four Seasons Barbados (BA-L1027)**

En mayo de 2012, el Banco aprobó un préstamo de US\$55 millones del Departamento del Financiamiento Estructurado y Corporativo para construir un hotel de 110 habitaciones que administrará la cadena hotelera Four Seasons. Si bien se prevé que el proyecto tendrá un positivo aporte al desarrollo, aún no satisface las condiciones previas a la firma del acuerdo de préstamo. El préstamo se aprobó, pero se plantearon inquietudes acerca del riesgo financiero y reputacional que la operación plantearía para el Banco, la falta de interés de inversionistas privados tras la interrupción del proyecto en 2009 y la falta de un argumento coherente que justificaría la adicionalidad del Banco en el turismo de lujo para segmentos más elevados del mercado.





En Barbados el acceso a la educación primaria y secundaria es casi universal, y el país está trabajando para mejorar la calidad y la pertinencia de la educación.  
© Willie Heinz, 2007



# 4 Conclusiones y Recomendaciones

**Durante el período comprendido entre 2009 y 2013, la débil situación económica de Barbados siguió deteriorándose como resultado de la crisis financiera mundial y sus efectos sobre el turismo y otros sectores conexos. Por lo tanto, el Banco fue financieramente pertinente, sobre todo a través del uso de instrumentos de rápido desembolso. Sin embargo, la efectividad en el desarrollo del Banco se vio comprometida por demoras de ejecución. Aunque el Banco dirigió sus esfuerzos a sectores pertinentes, necesita urgentemente encontrar formas de mejorar la ejecución de sus operaciones nuevas y en curso. Al respecto, la Representación está adoptando un plan de acción para solventar las dificultades de ejecución, pero es importante tomar medidas decisivas y supervisar las actividades de seguimiento. Con miras al futuro, el Banco podría incrementar su pertinencia y eficacia manteniendo un diálogo continuo con el gobierno sobre la promoción de reformas fiscales para hacer frente a los grandes desequilibrios fiscales del país, que es una gran preocupación en el ámbito macroeconómico, y fortalecer el apoyo que brinda al sector privado.**

A la luz de estas conclusiones, OVE recomienda lo siguiente:

- 1.** Seguir trabajando con el Gobierno de Barbados para encontrar formas de mejorar la ejecución de los proyectos.
  - Ejecutar el plan de acción en su totalidad, ateniéndose a un calendario de ejecución y a un marco de resultados a efectos de seguimiento y evaluación.
  - Establecer criterios para medir la complejidad del diseño de los proyectos.





En el caso del Programa de Vivienda y Desarrollo Integral de Barrios (BA-L1002), la complejidad de las obras de construcción y de mejora de barrios afectó las tareas de implementación y el grado de eficacia.

© Leslie Stone, 2013

- Invertir en nuevos análisis sobre las restricciones que afectan las adquisiciones e identificar formas de eliminarlas. Seguir ofreciendo asistencia para fortalecer la Oficina del Procurador General de Justicia.
- Estudiar con el gobierno la factibilidad de establecer una unidad fiduciaria central para administrar varios proyectos.

2. Aumentar la pertinencia y la efectividad en el desarrollo del programa del Banco en Barbados mediante una mayor participación en el sector privado, especialmente haciendo un mejor uso de las operaciones del FOMIN. Tomar en cuenta en la estrategia del Banco en el sector privado las limitaciones de las economías abiertas de pequeña escala. Asegurar que las operaciones del sector privado demuestren una adicionalidad financiera que vaya más allá de lo que ofrecen las instituciones locales, respaldar los objetivos de desarrollo consignados en la Estrategia de País y confirmar que se han evaluado y mitigado cuidadosamente todos los riesgos.

**3. Recomendación para VPC en general:** Revisar las directrices que rigen las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País para que reflejen ámbitos de intervención activos de la cartera, lo cual incluye el reconocimiento de las carteras heredadas y las regionales. Ello significa preparar notas sectoriales técnicas sobre los principales ámbitos de la cartera heredada para que puedan servir de insumo en el diálogo continuo de política. Por último, estas operaciones también deben incluirse en los marcos de resultados de las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País.





- <sup>1</sup> Según el Índice de Gestión de Riesgos del Banco, Barbados obtiene una calificación de 44,62 en una escala sobre 100, siendo 0 el riesgo más elevado y 100 el más bajo. El índice mide el desempeño en gestión de riesgos con respecto a cuatro ámbitos de políticas públicas de gestión del riesgo de desastres (identificación de riesgos, reducción de riesgos, gestión de riesgos y gobernanza y protección financiera).
- <sup>2</sup> Según el FMI, el PIB per cápita nominal, sin ajustar, era de US\$16.150 en 2012.
- <sup>3</sup> En 2012 la tasa de esperanza de vida al nacer era de 77 años (PNUD).
- <sup>4</sup> La tasa primaria se calculó en 2008 y las tasas secundarias y terciarias en 2011; las cifras señaladas corresponden a las tasas netas en la enseñanza primaria y secundaria, y a la tasa bruta en la enseñanza terciaria (Banco Mundial). Existen discrepancias por sexo: los varones tienen una mayor probabilidad de abandonar los estudios en una etapa temprana. La educación es gratis hasta el nivel terciario y obligatoria hasta el nivel secundario.
- <sup>5</sup> Aunque la tendencia general ha mejorado, el 50% de los estudiantes que terminaron la educación secundaria en 2012 nunca se inscribieron para tomar el examen para la Certificación de Educación Secundaria del Caribe, lo cual significa que uno de cada dos jóvenes se va de la escuela sin obtener una acreditación oficial. Solo el 30% de los estudiantes que se presentan al examen de acreditación aprueban cuatro asignaturas, que es el mínimo necesario para obtener empleo en la administración pública o el sector formal. Fuente: Ministerio de Educación y Recursos Humanos, 2012.
- <sup>6</sup> Las cifras de pobreza deben tomarse con cautela porque las metodologías aplicadas en las dos evaluaciones sobre pobreza (1997 y 2010) no son estrictamente comparables.
- <sup>7</sup> Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) (2013) y Banco Central de Barbados (2013). Se considera que el sector hotelero y de los restaurantes contribuye directamente al turismo, en tanto que los sectores del transporte, el comercio mayorista y minorista, las telecomunicaciones, los servicios financieros y la construcción contribuyen de manera indirecta.
- <sup>8</sup> La contribución de los sectores al PIB se indica en el Gráfico 2.7. Fuente: Banco Central de Barbados, 2013.
- <sup>9</sup> Las estimaciones del FMI basadas en el desglose de las tres principales fuentes de crecimiento (capital, mano de obra y productividad global de los factores) parecen indicar que en los últimos 20 años la productividad global de los factores ha disminuido significativamente.
- <sup>10</sup> Sin embargo, la evaluación más reciente del tipo de cambio real elaborada por el FMI en 2011 indica que el dólar de Barbados, si bien está ligeramente sobrevalorado, sigue ajustándose en términos generales a las variables fundamentales. Según los resultados del enfoque de tipo de cambio real de equilibrio, el valor del dólar de Barbados está cerca de ese nivel, en tanto que los resultados basados en el enfoque de equilibrio macroeconómico y de sostenibilidad externa apuntan a una sobrevaluación de entre 7% y 11%.
- <sup>11</sup> Según los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, Barbados figura siempre en los percentiles más altos. En 2011, Barbados se situaba al menos en el 90º percentil en cuanto a control de la corrupción, eficacia del gobierno y estabilidad política, y ausencia de violencia o terrorismo. No obstante, la clasificación del país es mucho más baja tratándose de la calidad de su marco normativo. Véase en los Gráficos 2.8 y 2.9 una comparación entre los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad de las Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago.
- <sup>12</sup> Véase Gobierno de Barbados, *Schedules of Personal Emoluments*, 2011.
- <sup>13</sup> Banco Central de Barbados (2012) y *Barbados Economic and Social Report* (2009).
- <sup>14</sup> Según la base de datos de los Indicadores del desarrollo mundial (WDI), en 1990 y 2000 la tasa de emigración de Barbados de personas con un nivel de educación terciaria era de 69% y 63%, respectivamente (nivel equivalente al 90º percentil de la distribución de 191 países).
- <sup>15</sup> Véase FMI 2013, *Macroeconomic Issues in Small States and Implications for Fund Engagement*.
- <sup>16</sup> Estas cifras se refieren al coeficiente de variación de la tasa anual de crecimiento del PIB real a lo largo de 50 años. La mediana mundial tiene en cuenta solo los 95 países (entre los cuales figuran 10 estados pequeños) para los cuales se dispone de 50 años de datos. Los cálculos se efectuaron con datos de los Indicadores del desarrollo mundial (WDI).



- <sup>17</sup> PNUMA, 2010.
- <sup>18</sup> ONU, *Water Report*, 2012.
- <sup>19</sup> Banco Mundial, *Doing Business Report 2013*.
- <sup>20</sup> CCB Caribbean *Region Quarterly Bulletin*, 2013.
- <sup>21</sup> Los datos de este párrafo proceden del Banco Central de Barbados.
- <sup>22</sup> Datos del Banco Central de Barbados y el Ministerio de Turismo.
- <sup>23</sup> En el Gráfico A2.18 se comparan las tasas de desempleo de las Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago.
- <sup>24</sup> Estas cifras excluyen la deuda de empresas públicas, que se calcula se situaba en 15% del PIB a finales de septiembre de 2013.
- <sup>25</sup> Banco Central de Barbados, 2013. Barbados ha mantenido un tipo de cambio fijo (de BD\$2 por US\$1 desde 1975).
- <sup>26</sup> En junio de 2013, la suficiencia de capital global de la banca comercial se situaba en 21,5%, nivel holgadamente por encima del requisito obligatorio mínimo de 8%. La liquidez del sistema bancario sigue siendo alta (la relación activos líquidos/activos totales se situaba en un nivel de 17% a junio de 2013). Los préstamos no redituables aumentaron constantemente, alcanzando un 13,9% en junio de 2013, frente a 2,9% en 2007. Aunque las reservas contra pérdidas se mantuvieron en un nivel bajo equivalente a 36,2% del volumen de préstamos no redituables, casi el 80% de estos préstamos están clasificados en la categoría de crédito de calidad inferior, que es la primera categoría de incumplimiento. Con respecto a la rentabilidad, el rendimiento de capital de los bancos disminuyó de 19,3% en 2007 a 4% en 2012. Fuente: Banco Central de Barbados, 2013 (véase el Cuadro A2.1).
- <sup>27</sup> En 2008 el sector de los seguros del país fue afectado por el colapso del grupo CL Financial, con sede en Trinidad y Tobago. Muchas de las subsidiarias del grupo, incluidas dos que realizaban operaciones en Barbados (CLICO Ltd. y BAICO) se vieron confrontadas con problemas de liquidez y solvencia. Aunque sigue sin resolverse la liquidación de las obligaciones de CLICO (en junio de 2013, el administrador judicial presentó una recomendación final ante el Alto Tribunal de Barbados para resolver el caso), la resolución de BAICO está casi finalizada. Pese al colapso de ambas empresas, el sector de seguros del país ha demostrado que tiene resiliencia y sigue siendo estable.
- <sup>28</sup> Según el análisis ilustrativo de sensibilidad de la deuda del gobierno central que figura en el Anexo I, Barbados tendrá que registrar un superávit primario del orden de 3,5% y 4% del PIB en el mediano plazo para reducir la deuda del gobierno central a 114% del PIB (o a menos de 80% del PIB, descontada la deuda del NIS) para el ejercicio fiscal 2018.
- <sup>29</sup> En este contexto, el gobierno anunció recientemente medidas dirigidas a reducir el empleo en el sector público.
- <sup>30</sup> Los objetivos generales de la estrategia son (i) sostener una tasa de crecimiento del PIB de al menos 3%; (ii) traer un mayor volumen de inversión extranjera directa; (iii) mantener la tasa de desempleo en niveles de un solo dígito; (iv) mantener la inflación en una tasa baja, la cuenta corriente en balanza de pagos en un nivel sostenible y la paridad cambiaria en un nivel creíble; (v) reducir la pobreza y (vi) proteger el medio ambiente y promover la adaptación al cambio climático.
- <sup>31</sup> El partido laboral democrático ganó las elecciones en enero de 2008. Una vez que el nuevo gobierno concluyó unas revisiones internas que tomaron varios meses, inició las discusiones con el Banco sobre un nuevo proceso de programación.
- <sup>32</sup> Las contrapartes del gobierno mencionaron esto repetidamente durante las entrevistas.
- <sup>33</sup> La Estrategia de País 2009-2013 identificó estos importantes desafíos: (i) una situación fiscal precaria y un endeudamiento creciente por parte del gobierno, una fuerte exposición a la crisis financiera internacional y el deterioro del déficit en cuenta corriente; (ii) deficiencias en el entorno local de negocios y la pérdida de preferencias comerciales en los principales mercados de exportación del país; (iii) alto costo de la energía y la dependencia de petróleo importado para satisfacer necesidades energéticas que socavan la competitividad y constituyen una carga sobre el

costo total de las importaciones; (iv) escasez de agua y deficiencias en la gestión del suministro de agua que, junto con la erosión costera y el cambio climático, pueden afectar el sector del turismo; y (v) necesidades insatisfechas en el mercado laboral y el desempleo juvenil.

- <sup>34</sup> No es evidente, por ejemplo, por qué no se consideró incluir el sector de la salud, dada la alta y creciente incidencia de enfermedades crónicas en la isla, lo cual tiene un efecto importante sobre la productividad de los trabajadores, los costos de atención de la salud y el bienestar general. Asimismo, una operación para racionalizar y mejorar la focalización de los diversos programas de bienestar del país y evitar la duplicación representaría un ahorro fiscal para el país. Por último, la significativa proporción que el sector del transporte representa en el consumo de energía y los altos niveles de congestiónamiento de tráfico en la isla habrían justificado un diagnóstico más completo del sector del transporte.
- <sup>35</sup> La cartera heredada son todas las operaciones que fueron aprobadas antes del período que abarca la Estrategia de País actual y permanecieron activas después de noviembre de 2009.
- <sup>36</sup> Esta falla en las Directrices para las Estrategias de País podría examinarse a nivel de la Vicepresidencia de Países. En dichas directrices debería considerarse la posibilidad de exigir que los préstamos más antiguos, pero aún activos, sean objeto de seguimiento y evaluación.
- <sup>37</sup> De los 10 préstamos heredados, cinco guardaban relación con la modernización del sector público: Modernización de las áreas de aduanas (BA-L1003), Modernización del sistema nacional de normas (BA-L1006), Modernización del servicio de estadística (BA-L1009), Sistema nacional de adquisiciones (BA-L1004) y Administración de justicia (BA-0055). Si bien el Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos (BA-L1008) y el Programa de Competitividad para Barbados (BA-L1007) se aprobaron al comienzo del período de la estrategia actual (en diciembre de 2009), se habían contemplado en la estrategia anterior (2005-2008). Esta cartera heredada era, en realidad, más grande que la cartera recientemente aprobada en cuanto al número de operaciones de préstamo (10 operaciones frente a 7). Asimismo, dada la lenta ejecución del conjunto de la cartera, y el hecho de que 7 de los 9 préstamos heredados seguían activos en 2013 (con una tasa de desembolso promedio de 15% a octubre de 2013), se debería haber prestado mayor atención a estos sectores.
- <sup>38</sup> Antes del préstamo programático en apoyo de reformas de política destinado al sector de energía, el último préstamo en apoyo de reformas de política fue aprobado en 1995. Se trata de una operación de un solo tramo (BA-0012), por un valor de US\$35 millones.
- <sup>39</sup> Proyecciones de la Representación en Barbados.
- <sup>40</sup> La operación de cooperación técnica financió una evaluación institucional del sector público y revisión del gasto público que se completó en 2013. Concretamente, una empresa de consultoría elaboró una evaluación institucional de cinco sectores gubernamentales que serán objeto de reformas a fin de determinar (i) si existen entidades con funciones duplicadas o entidades que han dejado de ser necesarias; (ii) el monto de recursos del gobierno central asignados a cada entidad; y (iii) si los cargos que pagan los usuarios son adecuados. Los consultores formularon recomendaciones para racionalizar a las entidades que reciben financiamiento público en estos cinco sectores fundamentales; el siguiente paso consistirá en preparar un plan de implementación en etapas y llevar a la práctica esas recomendaciones a través del programa de consolidación fiscal.
- <sup>41</sup> Las operaciones identificadas fueron en los sectores de energía, turismo, financiamiento y mercados de capital.
- <sup>42</sup> Los beneficios que reportan las operaciones regionales de cooperación técnica no pueden asignarse a un solo país.
- <sup>43</sup> Las operaciones de cooperación técnica en esta categoría incluyen, por ejemplo, el Programa de Acción de Eficiencia Energética en Hoteles del Caribe (RG-T1431) (US\$1 millón) que apoya la auditoría de la eficiencia energética en la región y complementa el marco de energía sostenible en Barbados.
- <sup>44</sup> Por ejemplo, el Programa de Préstamo Global al BDC con Destino a los Países Miembros de la OECO Elegibles para Recibir Financiamiento de la AIF (RG-L1018) (US\$20 millones), el Programa de Reconstrucción, Recuperación y Desarrollo de Grenada (RG-L1006) (US\$10 millones) y el Programa de Préstamo Global al BDC (RG-0056) (US\$20 millones).

- <sup>45</sup> Por ejemplo, el proyecto Marcos Comunes para la Producción de las Estadísticas del CARICOM (RG T1508), en que siete países miembros adoptarían en su legislación un marco de censo poblacional común, el proyecto Integración Regional de Adquisiciones Públicas (RG-M1162), el proyecto Apoyo al Marco de Energía Sostenible del Caribe (RG-T1555), y el proyecto Gestión Regional del Riesgo de Desastres para un Turismo Sostenible en el Caribe (RG-T1205), en que se crearía y se adoptaría un marco al final del proyecto.
- <sup>46</sup> Por ejemplo, el proyecto Desarrollo de Habilidades para la Competitividad Global (RG-X1075).
- <sup>47</sup> Por ejemplo, el proyecto Apoyo al Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe (CARTAC) (RG T1428).
- <sup>48</sup> Por ejemplo, el proyecto Sistemas de Vigilancia Regional de Enfermedades no Contagiosas (RG-T1276).
- <sup>49</sup> La evaluación, pautada para diciembre de 2013, contempla lo siguiente: (i) un análisis de la cartera en lo que respecta a su desempeño, pertinencia, eficacia y coherencia con las prioridades del Banco y la región; (ii) una revisión del marco institucional y los mecanismos de seguimiento; y (iii) una revisión de los posibles ámbitos de mayor colaboración con instituciones de desarrollo que se desempeñen en el Caribe.
- <sup>50</sup> De un total de 51 operaciones regionales, 28 fueron heredados de la cartera anterior. Ya que la Representación logró poner término a 19 operaciones, 9 operaciones siguen activas. De las 23 operaciones regionales aprobadas recientemente, todas están activas.
- <sup>51</sup> El Banco brinda apoyo en especie (instalaciones en la Representación, así como personal profesional y administrativo) al programa Compete Caribbean.
- <sup>52</sup> Por ejemplo, el plazo promedio para el Banco entre la elegibilidad y la fecha en que se desembolsa el 10% de los recursos es de 347 días, frente a 890 días, en promedio, para Barbados.
- <sup>53</sup> Aunque es poco probable que la asignación de un especialista del Banco en adquisiciones alivie los aspectos estructurales que retrasan los procesos de adquisición del gobierno, el especialista podría iniciar sus labores proponiendo soluciones más innovadoras a problemas de larga data con la esperanza de que la situación cambie.
- <sup>54</sup> Los socios en el desarrollo más activos en Barbados son el sistema de las Naciones Unidas, el BDC, la Unión Europea, el Banco Europeo de Inversiones, el Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARTAC), el MAECI, el DFID, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (véase el Cuadro A2.8). El DFID y el MAECI no tienen programas específicos con Barbados, únicamente programas regionales.
- <sup>55</sup> El Banco también preside el grupo de gobernanza del Grupo de socios en el desarrollo del Caribe Oriental, que cuenta con apoyo del PNUD.
- <sup>56</sup> Por ejemplo, un ámbito de mejora es el proceso de consulta con la sociedad civil durante las etapas iniciales de la preparación de los proyectos.
- <sup>57</sup> En junio de 2001, el proyecto VIH/SIDA de Barbados (por US\$15,5 millones) se transformó en el primer programa aprobado por el Banco Mundial en el marco del Préstamo con programa adaptable multi-país para la prevención y el control del VIH/SIDA en el Caribe. En agosto de 2008, el Banco Mundial aprobó un nuevo préstamo por US\$35 millones para la prevención y el control del VIH /SIDA.
- <sup>58</sup> Banco Mundial. *Barbados HIV/AIDS Prevention and Control Project – Results Story*. 19 de noviembre de 2013.
- <sup>59</sup> Véase el Cuadro A2.9 en que figura una versión detallada del presente cuadro.
- <sup>60</sup> La Unidad de Ordenación de Zonas Costeras ha brindado asistencia técnica a Colombia, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, y San Vicente y las Granadinas.
- <sup>61</sup> La contratación de personal clave en la Unidad de Ejecución del Proyecto se estableció como una condición especial para el primer desembolso.



- <sup>62</sup> EKT & Associates Ltd. 2012.
- <sup>63</sup> Sobre la base del plan revisado de ejecución del proyecto presentado en 2012, la fecha en que tendrían que haberse efectuado los desembolsos se postergó más de un año.
- <sup>64</sup> El procedimiento para obtener un préstamo del Fondo SMART es el siguiente: el hotel solicita recursos no reembolsables para financiar una auditoría de su consumo de energía; presenta a un comité técnico su propuesta para adoptar las recomendaciones y, una vez que la propuesta se aprueba, puede solicitar un préstamo de un banco local.
- <sup>65</sup> El programa financiará la instalación de aproximadamente 25.000 unidades de alumbrado público LED y un proyecto piloto para que el sector público emplee vehículos eléctricos de energía solar y camiones pesados alimentados con gas natural.
- <sup>66</sup> Por ejemplo, se consideró que la capacitación y gestión de proyectos era insuficiente; la única facultad de ingeniería en la región no está en Barbados, sino en Trinidad y Tobago, lo cual dificulta la contratación de candidatos calificados.
- <sup>67</sup> La operación se postergó un año para que el estudio de factibilidad pudiera completarse antes de la fecha de aprobación.