

Evaluación del Programa de País

Belice

2008-2012

RESUMEN

Esta Evaluación del Programa de País para Belice correspondiente al 2008-2012 constituye la tercera ocasión en que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evalúa la labor del Banco Interamericano de Desarrollo (el BID o el Banco) con Belice (las evaluaciones anteriores abarcaron los períodos 1993-2002 (documento RE-296) y 2004-2008 (documento RE-349)). Conforme a lo establecido en el Protocolo de Evaluación del Programa de País, la “meta principal de la evaluación del programa de país 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” (RE-348-3, pág. 1).

El documento está organizado conforme a la estructura “modelo” de una evaluación del programa de país.

- En el Capítulo 1 se describe brevemente el contexto social y macroeconómico en el que se ejecutó el programa del Banco y se suministra información que puede ser esencial para comprender el diseño, la ejecución y los resultados de la estrategia de país y el programa de operaciones conexas. Se examina también el diagnóstico de la Administración respecto de los principales desafíos de desarrollo del país.
- En el Capítulo 2 se describen los principales objetos de la evaluación —la Estrategia de País y su programa conexas— y se analiza su pertinencia para el desarrollo económico de Belice, a la luz de lo planteado en el capítulo anterior.
- En el Capítulo 3 se evalúa la eficiencia de la labor del Banco en Belice en relación con su labor en otros países y se trata de determinar qué factores contribuyen a ella.
- El Capítulo 4 se ocupa de los resultados de algunas de las operaciones ejecutadas durante el período. Se evaluaron las operaciones que cerraron entre 2008 y 2012 o cuya ejecución avanzó lo suficiente como para poder mostrar algunos resultados. Inevitablemente, el capítulo interrumpe la continuidad del resto del informe porque examina proyectos individuales. El equipo de evaluación ha tratado de minimizar esta interrupción mediante la agrupación de los proyectos por áreas temáticas.
- Por último, en el Capítulo 5 se resumen los argumentos y constataciones centrales para arribar a una conclusión general acerca de la Estrategia de País y el Programa del Banco con Belice durante el período. Gracias a la visión general que ofrece esta evaluación, la Evaluación del Programa de País formula algunas recomendaciones que ayudarían al Banco a prestar un mejor servicio a Belice.

Evaluación de Programa de País

Belice

2008-2012

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo de 2013



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, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1.	CONTEXTO	1
A.	Belice: Características Económicas Intrínsecas y Desafíos de Desarrollo	1
1.	Estado pequeño: Economías de escala, capacidad y vulnerabilidad	1
2.	Otras características estructurales de Belice.....	6
B.	Contexto macroeconómico y social.....	9
1.	Antecedentes.....	9
2.	Período de la Estrategia de País.....	12
2.	PERTINENCIA.....	17
A.	Descripción de la Estrategia de País y del Programa con Belice.....	17
B.	Coherencia entre la Estrategia de País con Belice y el Programa Aprobado	21
C.	Coherencia entre la Estrategia y el Programa de País con Belice y los Desafíos de Desarrollo del País.....	21
D.	Coherencia entre el Programa y las Circunstancias del Período.....	23
E.	Coherencia de la Estrategia de País con Belice con la Estrategia de Desarrollo del Gobierno.....	27
F.	Coordinación con otros Organismos De Desarrollo	28
3.	EFICIENCIA.....	31
A.	Preparación y Ejecución de Operaciones	32
B.	Costos para el Banco.....	35
C.	Costos para el País.....	36
4.	RESULTADOS DE LAS OPERACIONES DEL BANCO.....	39
A.	Contribuciones a Nivel de la Estrategia de País con Belice.....	39
B.	Contribuciones a Nivel Operativo.....	40
1.	Gestión del sector público	43
2.	Administración de la tierra	44
3.	Sectores sociales.....	45
4.	Infraestructura básica y turismo.....	47
5.	Sector privado	48
5.	OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	51
A.	Observaciones Finales	51
B.	Recomendaciones	53

ANEXO I - RECUADROS, GRÁFICOS Y CUADROS

ANEXO II - ESTUDIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS DE BELICE

NOTAS

ACRÓNIMOS

BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CARICOM	Comunidad del Caribe
DFC	<i>Development Finance Corporation</i> [Corporación Financiera de Desarrollo]
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRI	Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Imprevistos
INB	Ingreso nacional bruto
ITP	Informe de terminación de proyecto
NEMO	<i>Belize National Emergency Management Organization</i> [Organización Nacional de Gestión de Emergencias de Belice]
NHI	<i>National Health Insurance</i> [Seguro Nacional de Salud]
NICH	<i>National Institute of Culture and History</i> [Instituto Nacional de Cultura e Historia]
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PEFA	Gasto público y rendición de cuentas financieras
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	Pequeñas y medianas empresas
UDP	<i>United Democratic Party</i> [Partido Democrático Unido]
UE	Unión Europea

Esta evaluación fue dirigida por Héctor Valdés Conroy, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo estuvo integrado por Agustina Schijman, Johanna Ramos, Alejandra Palma y Ana Ramírez Goldin.

El equipo de evaluación desea dar las gracias a las numerosas personas que contribuyeron a la preparación de esta Evaluación del Programa de País. En primer lugar, quisiéramos transmitir nuestro agradecimiento a las autoridades gubernamentales y civiles de Belice, que generosamente nos brindaron su tiempo, suministraron datos y documentación y expresaron su sincera opinión acerca de la labor del Banco. Esta colaboración ha sido sumamente valiosa para nuestro trabajo. En segundo lugar, manifestamos nuestro agradecimiento a la Administración y al personal del Banco, especialmente al personal de la Representación en Belice. Su ayuda —en la organización de las misiones y las agendas, la contestación a nuestras preguntas, la respuesta a nuestra encuesta o el suministro de datos y documentación— fue fundamental para llevar a cabo la evaluación. Por último, quisiéramos dar las gracias a todos los colegas de OVE que nos ayudaron con valiosas aportaciones como, entre otros, Juan Manuel Puerta por sus contribuciones como miembro del equipo y revisor, Cheryl W. Gray por su orientación general y observaciones y los revisores Silvia Raw, Monika Huppi y José Ignacio Sembler por sus perceptivas y útiles observaciones.



Cahal Pech, Belice. El turismo en Belice comenzó a desarrollarse en el segundo lustro de la década de 1980. En la actualidad representa ahora entre el 18% y el 33% del PIB.

© Hector Conroy, 2012

Resumen Ejecutivo

En esta Evaluación del Programa de País se analiza la labor del Banco con Belice durante el período 2008-2012 con arreglo a una doble perspectiva. Desde una perspectiva se analiza la pertinencia de la labor del Banco considerando las características intrínsecas y estructurales de Belice y los desafíos de desarrollo que plantean. Desde la otra perspectiva se examina la pertinencia, la eficacia y la eficiencia analizando los acontecimientos y circunstancias que incidieron en el país durante el período de la estrategia.

Desde la primera perspectiva, esta Evaluación del Programa de País sostiene que Belice es un *Estado pequeño*. Es decir, que pertenece a un grupo de países que encaran desafíos especiales de desarrollo. Belice, al igual que muchos Estados pequeños, es muy vulnerable tanto a las conmociones económicas como a los desastres naturales. Además, carece de las economías de escala que son tan importantes para el desarrollo económico, un problema que se acentúa a causa de la extrema dispersión demográfica del país en un territorio relativamente grande. Por otra parte, el país tiene una capacidad limitada en términos de recursos humanos y financieros y una capacidad limitada para absorber la cooperación internacional. El Banco, aunque ha reparado en estos problemas por separado en el pasado, no los ha visto como parte del fenómeno más amplio de la pequeña escala del Estado. De hecho, el Banco no cuenta con una estrategia para trabajar con Estados pequeños, a pesar de que varios de sus países miembros prestatarios pertenecen a este grupo. La Estrategia de País con Belice para 2008-2012 no parece reconocer plenamente las implicaciones económicas de la escala del país.

Desde la segunda perspectiva, Belice está pasando por dificultades de sostenibilidad fiscal causadas por el gran saldo de deuda que acumuló entre 1999 y 2005. Las diversas conmociones económicas y climáticas que el país ha sufrido en los últimos años, junto con unas crecientes demandas sociales derivadas del desempleo, la delincuencia y la pobreza (que, a su vez, es el resultado de la vulnerabilidad del país), han hecho difícil

que el Gobierno de Belice pueda mantener su deuda en una trayectoria sostenible, a pesar de haber logrado un superávit primario en todo el período 2008-2012. En consecuencia, en 2012 el Gobierno comenzó a renegociar parte de su deuda comercial externa y pidió al Banco que facilitase el proceso mediante el otorgamiento de una garantía de esa deuda. La petición acabó siendo denegada, pero aun así el país logró una reestructuración en febrero de 2013. Durante este difícil período fiscal, el Banco aprobó nueve operaciones de préstamo, por un valor total cercano a US\$73 millones. Tres de estas operaciones (US\$20 millones) se aprobaron en 2010 y 2011 mediante un aumento del monto global de financiamiento, lo que va en contra de los compromisos asumidos en la Estrategia de País con Belice, con arreglo a los cuales esos aumentos dependerían de que el crecimiento del PIB y el coeficiente de deuda/PIB de Belice mejoraran con respecto a un caso de referencia. Aunque el aumento del monto global de financiamiento no estaba en consonancia con el análisis de sostenibilidad de la deuda contenido en la Estrategia de País con Belice, se debe aclarar que la aprobación de esas tres operaciones adicionales no agravó la insostenibilidad de la deuda del país. Debido a demoras en los desembolsos, las corrientes netas de recursos de los préstamos recibidas del Banco durante el período se cifraron en un monto sólo ligeramente superior al aprobado en la Estrategia.

La labor del Banco entre 2008 y 2012 se plasmó sobre todo en operaciones de cooperación técnica y nueve operaciones de préstamo nuevas. Solo dos operaciones de préstamo se heredaron de períodos de programación anteriores, porque entre 2002 y 2007 únicamente se efectuó una aprobación: un préstamo en apoyo de reformas de política en 2006. La labor del Banco fue pertinente, pues se realizó en ámbitos prioritarios para el país tales como la gestión del sector público, la infraestructura básica (principalmente agua y saneamiento y carreteras), el ordenamiento del suelo, el turismo, la salud, la educación y la seguridad ciudadana. Sin embargo, debido a que el Banco no ha reconocido plenamente la condición de Belice como Estado pequeño, la intervención fue insuficiente en otros ámbitos de acción muy importantes, en particular, la integración (en un sentido más amplio que el comercio) que, según la literatura, podrían ser un medio para escapar a las limitaciones económicas planteadas por la pequeña escala.

En general, la ejecución de las operaciones de préstamo en Belice parece ser más onerosa que en otros grupos de países. Ello se debe, en parte, a la falta de capacidad del país, que la Representación del Banco está tratando de mejorar (aunque puede que la propia Representación tenga una plantilla insuficiente). La colaboración con Belice es costosa, no solo para el Banco, sino también para el país. El Gobierno de Belice es pequeño en términos absolutos, sobre todo en términos de personal sénior, lo que implica que la ejecución de los proyectos financiados por los diversos organismos de desarrollo puede estar multiplicando los requerimientos a los que ha de responder un gobierno que ya está sobrecargado en el desempeño de sus actividades esenciales.

Asimismo es insuficiente la coordinación entre los organismos de desarrollo, lo que implica el riesgo de duplicación y de interferencia, así como la pérdida de sinergias potenciales.

Los resultados de la labor del Banco en Belice durante el período 2008-2012 son apreciables, sobre todo, en el nivel de productos. En algunos casos, los resultados solo en parte pueden atribuirse al Banco y en otros casos no ha transcurrido tiempo suficiente para que se puedan materializar. El Banco ayudó al país a mejorar la gestión del sector público mediante el diseño de un marco de planificación a largo plazo, el establecimiento de un marco fiscal de mediano plazo y la adopción de un nuevo marco de transparencia y responsabilidad fiscales y los reglamentos conexos. Mediante una serie de tres operaciones que comenzaron en 1997, el Banco también ayudó a Belice a levantar un catastro preciso de la parte norte del país, sanear los derechos de propiedad sobre la tierra en esas zonas y establecer un régimen moderno de administración e información sobre tierras, que aún no se ha puesto plenamente en práctica. En el sector del turismo, el Banco financió la construcción de infraestructura en cuatro destinos importantes y ayudó al país a elaborar una estrategia de desarrollo a largo plazo para el sector (el Plan Maestro de Turismo). El Plan fue aprobado en fecha reciente y las obras de construcción aún no se han concluido. En el sector social, el Banco ayudó al país a reformar el sector de la salud, establecer un sistema de financiamiento más equitativo para las escuelas secundarias y una comisión para mejorar la calidad de los docentes y elaborar un sistema para identificar a los beneficiarios de todos los programas de protección social. Todavía está por verse si estas reformas institucionales se sostendrán y si producirán los beneficios previstos para el país. Por último, el Banco ayudó a rehabilitar la infraestructura vial dañada por las inundaciones de 2008.

Para abordar las conclusiones resumidas anteriormente, OVE formula las siguientes recomendaciones:

- El Banco debe empeñar un mayor esfuerzo en profundizar la integración económica del país.
- El Banco debe hacer un esfuerzo aun mayor para reducir la vulnerabilidad del país, entendida en sentido amplio.
- Es preciso que la acción del Banco esté en armonía con los límites de la capacidad de absorción del país, en términos de instituciones y recursos humanos.
- El Banco debe velar por que todas sus operaciones sean coherentes con el análisis de sostenibilidad de la deuda contenido en la Estrategia de País con Belice.
- El Banco debe procurar que se reduzcan los costos que impone al país.
- El Banco debería estudiar la posibilidad de reforzar su presencia en el país.

Además de estas recomendaciones relativas a la labor del Banco en Belice, OVE sugiere que el Banco en su conjunto revise la forma en que trabaja con los países pequeños.



1

La crisis financiera internacional redujo la demanda de exportaciones de Belice, incluido el turismo, y empeoró el déficit en cuenta corriente.

© BID, 2007

1 Contexto

En esta Evaluación del Programa de País se analiza la labor del Banco Interamericano de Desarrollo (el BID o el Banco) con Belice durante el período 2008-2012 con arreglo a una doble perspectiva. Desde una perspectiva se examinan las características intrínsecas y estructurales del país y se evalúa en qué medida la orientación de la labor del Banco ha sido coherente con los desafíos y perspectivas de desarrollo que se derivan de esas características, lo que tiene que ver con la sostenibilidad y pertinencia en el largo plazo. Desde la otra perspectiva se siguen las circunstancias que incidieron en la economía y la sociedad de Belice en torno al período que se analiza, a fin de determinar si el Banco ha respondido a dichas circunstancias de una manera pertinente, eficaz y eficiente.

A. BELICE: CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS INTRÍNSECAS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO

1. Estado pequeño: Economías de escala, capacidad y vulnerabilidad

Belice es una nación joven y multicultural de aproximadamente 313.000 habitantes¹ con un PIB per cápita de US\$5.896². Es una nación joven en dos sentidos: pasó a ser independiente en 1981 y el 55% de su población tiene menos de 25 años de edad³. Dado el tamaño de su población, se considera que Belice es un Estado pequeño (Gráfico 1.1 en el Anexo I). Esta característica es importante debido a que el tamaño de un país puede ser un factor determinante del nivel de dificultad para lograr el desarrollo económico (Recuadro 1). Los Estados pequeños carecen de las economías de escala necesarias para reducir los costos en la oferta nacional de muchos bienes y servicios, tales como la salud y la educación terciaria, la infraestructura e incluso algunos bienes privados. Esto, a su vez, se traduce en una dotación limitada de competencias en la población y de insumos para la producción, con el resultado de unos niveles elevados de concentración de la actividad económica y, por lo tanto, un elevado riesgo económico sistémico.

RECUADRO 1: UNA MIRADA RÁPIDA A LA LITERATURA SOBRE PAÍSES PEQUEÑOS

La idea de que la escala de un país puede afectar su camino hacia el desarrollo ha existido desde por lo menos 1957, cuando la *International Economic Association* organizó una conferencia para discutir las consecuencias económicas del tamaño de las naciones (Robinson, 1960). Desde entonces, se ha puesto mucha atención en dar una definición para identificar a los países pequeños y en determinar si estos enfrentan obstáculos especiales para su desarrollo. Un esfuerzo especial en esta dirección fue realizado por el *Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States (CS/WB/JTFSS)*.

Aunque ha habido algunos debates sobre cuál es la variable relevante para determinar el tamaño de un país, aparentemente la discusión se ha detenido en la variable del tamaño de la población, dado que ésta está altamente correlacionada con el mercado y el tamaño del país. El *CS/WB/JTFSS* adoptó la definición del Secretario del Commonwealth sobre estados pequeños que los define como cualquier país con una población menor a 1.5 millones, pero también incluyó a Jamaica, Lesoto, Namibia y Papúa Nueva Guinea con el argumento de que “estos comparten muchas de las mismas características de pequeñez”.

Aunque este umbral es arbitrario, cuando se combina con niveles de PIB per cápita, se convierte en un punto de partida útil para identificar un grupo de países *en desarrollo* que “comparten un número de características que presentan desafíos especiales de desarrollo”. Esas características- las cuales no son exclusivas de estados pequeños ni se presentan siempre en estos estados- pueden ser resumidas grosso modo de la siguiente manera: capacidad limitada, lejanía y aislamiento, diversificación limitada, susceptibilidad a desastres naturales y cambios medioambientales, apertura y pobreza. Combinadas, estas características implican, entre otros retos, un nivel de competencia limitada en mercados domésticos, un mayor costo en la producción de bienes y servicios, y más notablemente, una mayor volatilidad en los ingresos a nivel nacional y una mayor dificultad para obtener acceso a capital externo.

Los estados pequeños tienen mercados domésticos pequeños de bienes y servicios, incluyendo una fuerza laboral reducida con una base de capacidades limitada. Esta **capacidad limitada** es visible en ambos el sector privado y el público (Streeten, 1993). Por lo tanto hay “un alcance limitado para competir en el mercado doméstico y [una] tendencia hacia el monopolio y prácticas restrictivas”. (Thomas, p. 7) Las áreas de la economía que tienen un costo elevado de operación en una escala pequeña – tales como la educación especializada y los servicios de salud—tienden a ser limitadas. Estos problemas se agravan con la lejanía y el aislamiento, lo cual implica un alto costo de transporte y reduce el potencial de países pequeños para “acercarse a mercados mundiales para compensar por las desventajas del tamaño reducido de sus mercados domésticos.” (CS/WB/JTFSS, P. ii).

Otra consecuencia de mercados domésticos pequeños – y muchas veces también de territorios pequeños y recursos naturales limitados- es la **diversificación limitada** de actividades económicas. Aunque esta característica podría traer los beneficios de la especialización, ésta también implica un alto nivel de riesgo para la economía en su conjunto. Este riesgo sistemático es agravado por la dependencia que usualmente tienen los países pequeños a las materias primas y el turismo- los cuales son típicamente sensibles a las condiciones climáticas y medioambientales- y por el hecho de que estos países tienden a estar localizados en regiones propensas a desastres naturales y vulnerables a cambios medioambientales. Consecuentemente se genera una alta **susceptibilidad a los desastres naturales y a los cambios medioambientales** que se suma al

riesgo económico sistemático. De igual manera, se suma un alto nivel de apertura, lo que implica que una porción concentrada significativa de la economía depende de factores externos. A su vez, altos niveles de *pobreza* traducen estos riesgos económicos en amenazas importantes a los estándares de vida de la población.

Es importante destacar que los estados pequeños no son comparables a una fracción de tamaño similar de la población de un país más grande. Estos últimos se benefician de una estructura económica e institucional más amplia propia de un país grande, mientras que los primeros están solos- a excepción de la cooperación internacional- en sus esfuerzos hacia el desarrollo. Cuando un huracán golpea una ciudad pequeña en la costa de México, esa ciudad pronto recibe el apoyo institucional y económico de más de 110 millones de compatriotas mejicanos; mientras que cuando un huracán golpea la Ciudad de Belice, sus 70,000 ciudadanos reciben el apoyo de otras 243,000 personas, muchas de las cuales tienen una capacidad económica e institucional menor a la de los ciudadanos de Ciudad de Belice.

Se ha observado que los países pequeños tienen otras dos características que no necesariamente representan una desventaja. En primer lugar, estos tienden a tener gobiernos relativamente grandes. Es decir, el gasto público en los países pequeños tiende a representar una mayor proporción del PIB que en los países más grandes (Alesina y Wacziarg, 1998). Sin embargo, en números absolutos, el número de personas empleadas en el sector público puede ser pequeño. En segundo lugar, los países pequeños son generalmente más homogéneos desde una perspectiva cultural, lo cual se cree que supone una ventaja en términos de cohesión social y gobernabilidad (e.g. Alesina, 2003). Por el contrario, se podría argumentar que la heterogeneidad causa desacuerdos alrededor de políticas de crecimiento (Easterly y Levine, 1997) y hasta una baja calidad en el gobierno (La Porta, et al, 1999).

Como siempre, no hay un acuerdo unánime sobre si los países pequeños efectivamente enfrentan desafíos especiales de desarrollo. Algunos estudios empíricos no han encontrado una relación negativa entre el tamaño y el ingreso o la tasa de crecimiento de un país (e.j. Easterly and Kraay, 1999). Se cree que el factor principal que contrarresta las desventajas de tamaño es la apertura al comercio internacional.

Efectivamente, los países pequeños no están condenados a la pobreza, ni siquiera a un crecimiento lento: “el tamaño por sí solo no es un factor determinante. Lo que determina la prosperidad económica es la integración económica de un país con el resto del mundo” (WB, 2009, p. 102. Ver también Srinivasan, 1986; Easterly y Kraay, 1999; Alesina y Spolaore, 2003). La razón es que la integración económica permite a los países pequeños adquirir economías de escala que no pueden encontrar en sus mercados domésticos. (Alesina y Spolaore, 2003; Winters y Martins, 2004). La especialización y la aglomeración también ayudan a cosechar las economías de escala que se puedan lograr dada la escala del país (Cuadro 2) Estas tres razones posiblemente expliquen porque los países pequeños como Islandia y Luxemburgo han alcanzado altos niveles de desarrollo económico.

Sin embargo, dado que lograr la integración económica es un reto para los países pequeños y que su ubicación los hace altamente vulnerables al cambio climático y a movimientos telúricos- retos a los que no se tienen que enfrentar los países pequeños europeos-, parece que los países pequeños en desarrollo sí tienen que enfrentar dificultades adicionales para lograr su desarrollo. Pero, aún si se fuera a argumentar que la integración económica y la reducción de la vulnerabilidad no representan dificultades adicionales para el desarrollo, el hecho de que los estados pequeños necesitan poner más énfasis en estos dos aspectos que los países más grandes implica que los países pequeños enfrentan retos de desarrollo especiales-diferentes.

En 2000, un grupo de especialistas reunido para analizar a los Estados pequeños llegó a la conclusión de que estos países comparten una serie de características que plantean desafíos especiales de desarrollo⁴. Esas características —que no siempre o únicamente están presentes en los Estados pequeños— son la capacidad limitada, la lejanía y el aislamiento, la diversificación limitada, la apertura, la susceptibilidad a los desastres naturales y el cambio ambiental y la pobreza. Belice presenta la mayoría de estas características.

Capacidad limitada. Belice cuenta con una población activa de aproximadamente 126.000 personas⁵, de las cuales solo el 6,2% —aproximadamente 7.800 personas— tiene educación terciaria. Su administración pública, aunque grande en relación con el PIB (Cuadro 1.1 en el Anexo I), es pequeña en cifras absolutas⁶. Además, la capacidad institucional del Gobierno de Belice —medida con arreglo al índice del BID de gestión para el logro de resultados de desarrollo (Gráfico 1.2 en el Anexo I) y la evaluación del gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA) (Gráfico 1.3 en el Anexo I)— es baja. Así pues, el país también puede tener una capacidad limitada para absorber la cooperación internacional.

Lejanía y aislamiento. A pesar de su ubicación geográfica económicamente ventajosa, Belice enfrenta altos costos de transporte interno debido a su limitada infraestructura, en particular su baja densidad de vías pavimentadas e infraestructura de transporte aéreo (Gráfico 1.4 en el Anexo I). Además, aunque es el único país que pertenece tanto a la Comunidad del Caribe (CARICOM) como al Sistema de Integración Centroamericana, Belice ha sido más una isla que un puente entre Centroamérica y el Caribe⁷. Se encuentra relativamente lejos de los demás países del Caribe y el uso predominante del inglés lo separa de sus vecinos. Además, la mayor parte de su comercio se efectúa con los Estados Unidos y el Reino Unido, que son los destinos de entre el 64% y el 80% de sus exportaciones y las fuentes de entre el 32% y el 36% de sus importaciones⁸.

Diversificación limitada y apertura. La actividad económica de Belice está muy concentrada en unos pocos sectores, a saber: el turismo, la agricultura —principalmente caña de azúcar, cítricos y banano— y, en más recientemente, el petróleo. Estos tres sectores representan el 18%, el 11% y el 6% del PIB⁹, respectivamente y, junto con la pesca, también son la fuente de las principales exportaciones del país. Lógicamente, las importaciones traen a Belice la mayor parte de los bienes consumidos en el país. En su conjunto, las exportaciones y las importaciones representan aproximadamente el 130% del PIB, un porcentaje elevado en comparación con otros países (Gráfico 1.5). La concentración económica y la apertura se conjugan para hacer que Belice sea sumamente vulnerable a las conmociones económicas externas.

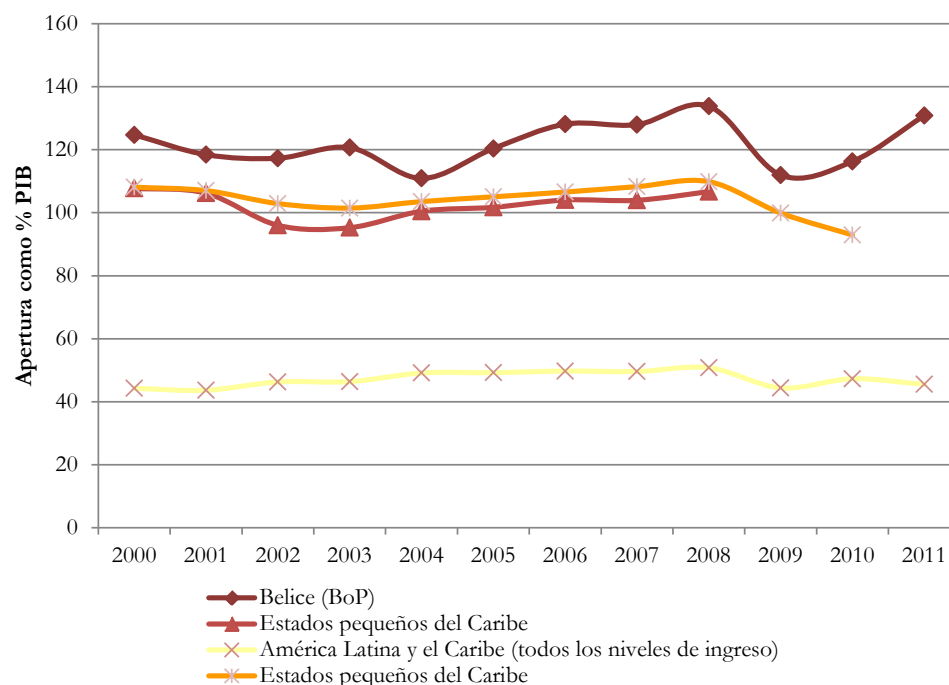


GRÁFICO 1.5

Apertura como porcentaje de PIB
2000-2011

Fuente: *World Development Indicators* 2012, Banco Mundial. Gráficos de Belice, Banco Central de Belice.

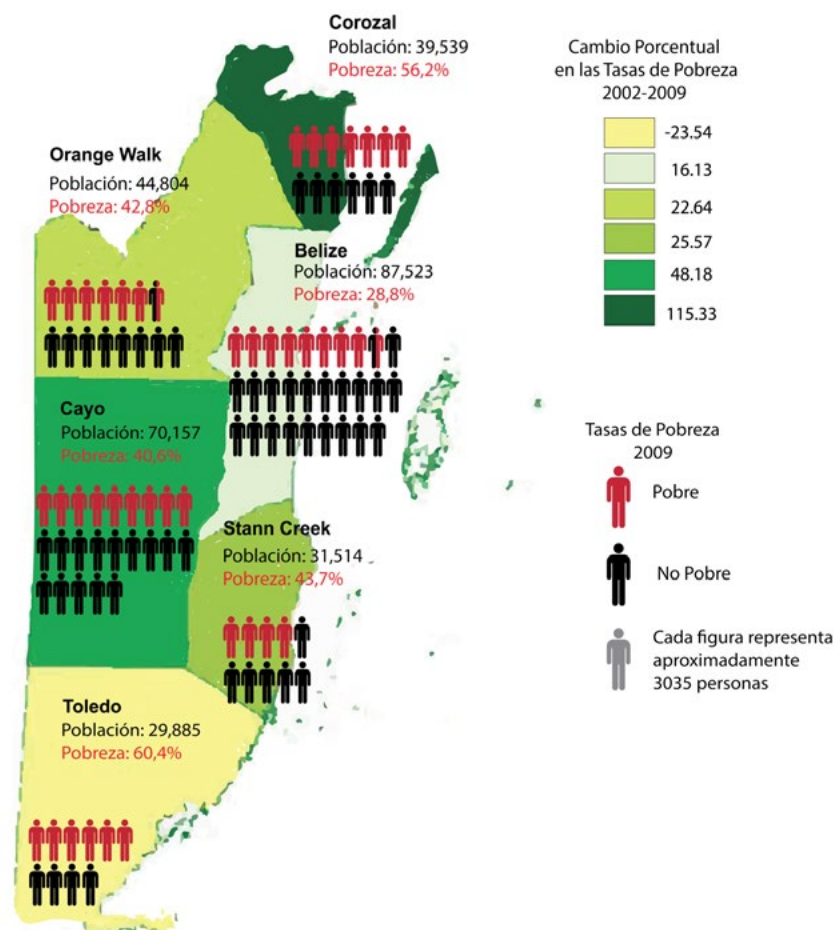
Susceptibilidad a los desastres naturales y el cambio ambiental. El país es sumamente vulnerable a los fenómenos climáticos (Gráfico 1.6 en el Anexo I) y, en menor medida, a los terremotos. Está ubicado en una zona de huracanes y su baja altitud da lugar a que la mayor parte de su territorio sea propensa a las inundaciones. Además, el país es sumamente vulnerable al cambio climático. El turismo está vinculado principalmente con recursos ecológicos que pueden verse perjudicados por el calentamiento atmosférico, especialmente los arrecifes de coral. Por otra parte, se prevé que el cambio climático cause un aumento en el nivel del mar, que anegaría gran parte de las tierras bajas de Belice, incluidas Ciudad de Belice y las islas que atraen mucho turismo (Cuadro 1.2 en el Anexo I)¹⁰.

Pobreza. De acuerdo con cifras oficiales, entre 2000 y 2009, la pobreza se elevó del 34% al 41,3%. Sin embargo, este cambio no fue uniforme en todo el país. Corozal, en el Norte, tuvo un enorme aumento (115%), mientras que Toledo, en el Sur, experimentó una gran reducción (24%)¹¹ (Gráfico 1.7). Estos grandes cambios muestran la vulnerabilidad del país. Las tasas de pobreza en Toledo fueron muy elevadas en 2002 (79%), debido a que la zona había sido devastada por el huracán Iris unos meses antes. En 2009, las tasas de pobreza en Corozal aumentaron como consecuencia de la tormenta tropical Arthur y de la depresión tropical 16¹². Sin embargo, las variaciones en las tasas de pobreza reflejan también las condiciones económicas subyacentes, a saber, la crisis financiera internacional y la contracción en el sector de la caña de azúcar, que predomina en el norte.

GRÁFICO 1.7 Mapa de Pobreza, 2002-2009*

Fuente: OVE basado en el Censo de Población y Vivienda de 2010 y el Informe de Pobreza de 2009

*Todos los valores son basados en la plantilla



2. Otras características estructurales de Belice

La literatura indica que la integración podría ser una forma de superar los desafíos planteados por la pequeña escala: los países pequeños carecen de la escala, la capacidad y la masa de factores de producción que se precisan para lograr un crecimiento económico elevado por sus propios medios. Sin embargo, el tamaño por sí solo no es un factor determinante. El determinante de la prosperidad económica es la integración económica de un país en el resto del mundo¹³. Belice ha hecho diversos esfuerzos en favor de la integración. Desde antes de la independencia, se incorporó a varias organizaciones regionales (Cuadro 1.3 en el Anexo I) y suscribió varios acuerdos internacionales (Cuadro 1.4 en el Anexo I). No obstante, estos esfuerzos han sido limitados desde un punto de vista geográfico y existe un margen para lograr una mayor integración, especialmente en Centroamérica y México.

Una característica fundamental que distingue a Belice de la mayoría de los Estados pequeños es que su población está muy dispersa en un territorio relativamente grande y, por lo tanto, tiene muy pocas economías de aglomeración, que son una clase especial de economías de escala. En la investigación económica reciente se ha observado que tales fuerzas económicas son determinantes importantes del crecimiento económico

(Recuadro 2). Por tanto, la escala de Belice, junto con su dispersión demográfica y económica, puede plantear un desafío de desarrollo importante. El índice de aglomeración de Belice —una medida inversa de la dispersión— se coloca en tercer lugar entre los más bajos de un total de 182 países (Gráfico 1.8 en el Anexo I). Como indica la literatura especializada, este índice exhibe una fuerte correlación con el PIB per cápita (Gráfico 1.9). Belice es un caso singular de aglomeración extremadamente baja e ingresos medianos, situación que puede estar relacionada con el hecho de que el PIB del país se ha incrementado, pero no así su productividad¹⁴.

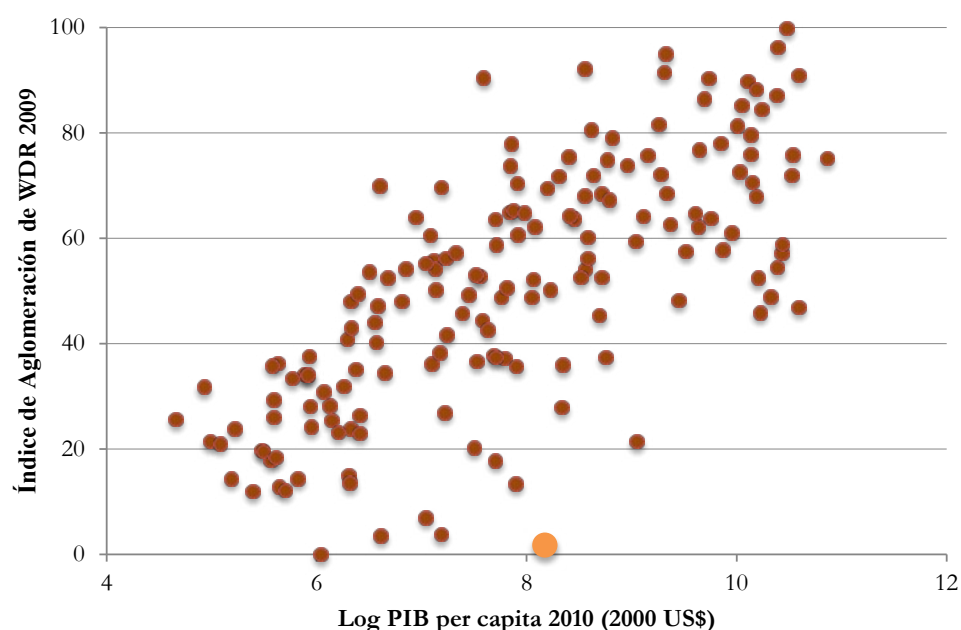


GRÁFICO 1.9
Índice de aglomeración vs. PIB per capita

Nota 1: Ver nota 3 del Gráfico 1.8.

Fuente: OVE con datos de *World Development Indicators* y el Banco Mundial, 2009. *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*.

La dinámica de población de Belice podría servir para explicar por qué mantiene una dispersión demográfica tan elevada. Belice tiene una alta tasa de emigración de personas con un alto nivel de educación (Cuadro 1.5 en el Anexo I), que generalmente provienen de las ciudades. Al propio tiempo, la disponibilidad de tierras cultivables atrae a inmigrantes a las zonas rurales¹⁵. Por lo tanto, hay una emigración constante de las ciudades al exterior y una inmigración del exterior a las zonas rurales.

Otro aspecto que distingue a Belice de muchos Estados pequeños es su heterogeneidad cultural. Con frecuencia se dice que una ventaja de los Estados pequeños es su homogeneidad cultural, pues se estima que da lugar a cohesión social y buena gobernanza¹⁶. Belice es un mosaico cultural de mestizos, criollos, mayas, garífunas, menonitas, indios orientales, caucásicos/blancos y asiáticos, y la cohesión social parece ser una fuente de preocupación para las autoridades del Gobierno de Belice¹⁷. Si bien en general están próximos al promedio del resto de los países miembros prestatarios del BID (Gráfico 1.10 en el Anexo I), los indicadores de gobernanza de Belice exhiben una tendencia general de deterioro (Gráfico 1.11 en el Anexo I).

**RECUADRO 2: UNA MIRADA RÁPIDA AL VÍNCULO ENTRE CRECIMIENTO
ECONÓMICO Y ECONOMÍAS DE ESCALA**

Desde el famoso ejemplo de una fábrica de alfileres de Adam Smith, las economías de escala han sido un concepto importante en la teoría de la economía. Sin embargo, recientemente éstas se han tomado el centro del escenario como avances en la geografía económica y la teoría del crecimiento endógeno; y otras áreas de la economía han revelado que las economías de escala pueden ser de gran importancia para el crecimiento económico.¹

Hay muchos tipos de economías de escala en producción- el ejemplo de Smith es sólo un tipo, derivado de la especialización. La siguiente tabla presenta una clasificación:

Tipo de economía de escala			Ejemplo	
Interna	1. Pecuniaria		Capacidad de comprar insumos intermedios con descuentos por volumen.	
	Tecnológica	2. Tecnológica estática	Costos promedio decrecientes debido a costos fijos de operar planta.	
		3. Tecnológica dinámica	Aprender a operar una planta con más eficiencia a través del tiempo.	
Externa o aglomeración	Localización	Estática	4. “De compras”	Compradores atraídos a lugares con muchos vendedores.
			5. Especialización “Adam Smith”	El outsourcing permite tanto a los proveedores de insumo secundarios como a las empresas primarias beneficiarse por ganancias en la productividad debido a la especialización.
			6. Agrupamiento de trabajo “Marshall”	Trabajadores con destrezas específicas de cada industria son atraídos al lugar de mayor Concentración ^a .
		Dinámica	7. Aprender haciendo “Marshall-Arrow-Romer”	Reducciones en costos que surgen de la actividad productiva repetida y continua con el tiempo y que tienen efectos entre empresas en el mismo lugar.
	Urbanización	Estática	8. Innovación “Jane Jacobs”	Mientras más se hacen distintas cosas localmente, más oportunidad hay de observar y adaptar ideas de otros.
			9. Agrupamiento de trabajo “Marshall”	Los trabajadores de una industria llevan innovaciones a las empresas de otras industrias; similar al no. 6 pero los beneficios surgen de la diversidad de industrias en una ubicación.
			10. División del trabajo “Adam Smith”	Similar al no. 5, con la diferencia de que se hace posible la división del trabajo por la existencia de muchas industrias compradoras distintas en el mismo lugar.
		Dinámica	11. Crecimiento endógeno “Romer”	A mayor mercado, mayores los beneficios; entre más atractiva la ubicación para las empresas, más trabajos habrá, mayor será el mercado, etc.
	12. Aglomeración “pura”			Distribución de los costos fijos de infraestructura entre mayor número de contribuyentes; surgen deseconomías por la congestión y la contaminación.

^a Para la versión formal vea 1991.

Fuente: Tomado de WB 2009, Tabla 4.1, p. 128 (adaptado de Kilkenney 2006).

Las economías de escala pueden afectar el desarrollo económico en varias formas. La más obvia es quizás mediante su efecto en los costos de producción- como en el tipo 2 de la tabla de arriba. La provisión de bienes públicos no rivalizados y de servicios se vuelve más barata, en términos de costo per capita, con un número creciente de consumidores.

Otro mecanismo es el señalado por la teoría del crecimiento endógeno- como en el tipo 11, arriba. De acuerdo con esta teoría, el crecimiento es determinado por la innovación tecnológica, lo que a su vez depende del tamaño del mercado y de la disponibilidad de capital humano. Por lo tanto, “una economía con mayores reservas de capital humano va a experimentar un crecimiento más rápido [... lo cual] sugiere que el libre comercio internacional puede actuar para acelerar el crecimiento” (Romer, 1990, p. S99).

Otro mecanismo (complementario) es el postulado por la geografía económica. De acuerdo con esta teoría, está en el interés de aprovechar los beneficios de economías de aglomeración, que las firmas tiendan a posicionarse en áreas más densamente pobladas y cercanas entre sí. Así mismo las personas son atraídas a áreas densamente pobladas dada la disponibilidad de trabajos y productos²- incluyendo servicios públicos, los cuales son más baratos de proveer a una población concentrada. Esta coincidencia de intereses en la locación de empresas y trabajadores-consumidores-, la llamada “fuerza centrípeta”, pone en marcha un proceso de aglomeración que se piensa es responsable de causar la concentración espacial de la actividad económica que puede observarse alrededor del mundo, especialmente en países desarrollados³.

Sin embargo, el proceso que se acaba de describir no es infinito. La aglomeración también genera costos de congestión- como estancamientos de tráfico, polución y crimen-los cuales, en algún punto, pueden contrarrestar los beneficios y parar el proceso. Adicionalmente, factores de inamovilidad pueden anular el proceso. Si las personas están atadas a zonas rurales- por ejemplo porque no pueden vender o rentar su tierra sin perderla- y si los costos de transporte son tan altos que traer productos agrícolas y otros insumos a las ciudades es demasiado costoso, la aglomeración puede no tomar lugar. En contraste a fuerzas centrípetas, éstas son llamadas “fuerzas centrífugas”⁴.

En Belice, el nivel de aglomeración económica es muy bajo. Un índice de aglomeración muestra que Belice tiene uno de los niveles más bajos del mundo. Esto es probablemente el resultado de dos cosas: Primeramente, una dinámica demográfica mediante la cual las personas de áreas urbanas migran fuera del país, y personas del exterior migran hacia áreas rurales- atraídos por la disponibilidad de tierra cultivable. En segundo lugar, el alto costo del transporte en el país que resulta de una densidad insuficiente de carreteras.

¹ Ver WB, 2009 para un buen resumen de esta literatura. Más específicamente ver las tablas 3, 4.4, y 4.5, pp. 135-137.

² Ver Glaeser, Kolko, y Saiz, 2001

³ Ver WB, 2009.

⁴ Ver Fujita, Krugman, y Venables, 2001.

B. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL

1. Antecedentes

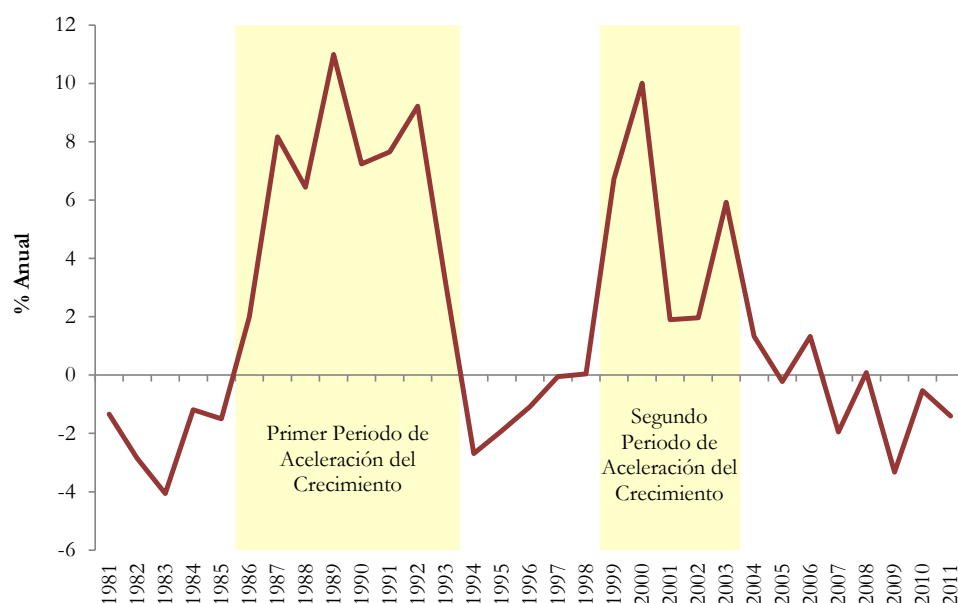
Belice tiene dos partidos políticos principales, que se han alternado democráticamente en el gobierno desde la independencia en 1981 (Cuadro 1.6 en el Anexo I). Desde entonces, se ha pasado gradualmente de una economía concentrada en las actividades primarias a una economía impulsada principalmente por el sector terciario (Gráfico 1.12 en el Anexo I). Las actividades primarias han perdido dinamismo en parte porque,

desde principios de la década de 1990, el régimen de comercio preferencial del azúcar y el banano concedido por la UE se ha venido erosionando¹⁸. El turismo, que comenzó a desarrollarse en el segundo lustro de la década de 1980, representa ahora entre el 18% y el 33% del PIB¹⁹.

Desde la independencia, Belice ha pasado por dos épocas de rápido crecimiento, impulsadas por la inversión pública²⁰, que fueron seguidas por una recesión (Gráfico 1.13). El primero de estos periodos (1986-1993) se debió a la eclosión del turismo en el país y se financió principalmente con el ahorro nacional²¹. En cambio, la aceleración del crecimiento en 1999-2003 fue impulsada por la inversión pública, que se financió principalmente con deuda externa.

GRÁFICO 1.13
Tasa de crecimiento del PIB per capita. 1981-2011

Fuente: Cifras del 1981-1989, WDI Banco Mundial; Cifras del 1990-2011, Banco Central de Belice



Entre 1999 y 2005, la deuda pública aumentó del 48,2% al 99% del PIB²² (Gráfico 1.14 en el Anexo I). Los recursos fueron invertidos directamente por el sector público o encauzados por medio de la Corporación Financiera de Desarrollo (DFC) —el banco de desarrollo de Belice— en la forma de crédito subsidiado²³. La DFC acumuló rápidamente una gran proporción de préstamos no redituables y tuvo que ser reestructurada en 2006²⁴; el Gobierno de Belice absorbió las pérdidas. Para complicar las cosas, el ahorro agregado era bajo y se habían reducido los impuestos. La combinación de estos factores, no solo puso fin a este período de crecimiento, sino que dio lugar también a que la deuda pública y los déficits fiscal y en cuenta corriente llegaran a niveles insostenibles (Gráfico 1.15).

Hacia el fin de 2005, el Gobierno de Belice comenzó a aplicar medidas fiscales para cerrar los déficits de financiamiento y contener el riesgo de una crisis de balanza de pagos. Entre el ejercicio económico 2006/2007 y el ejercicio 2007/2008, los ingresos tributarios aumentaron en 12%²⁵ —debido, sobre todo, a la institución del impuesto

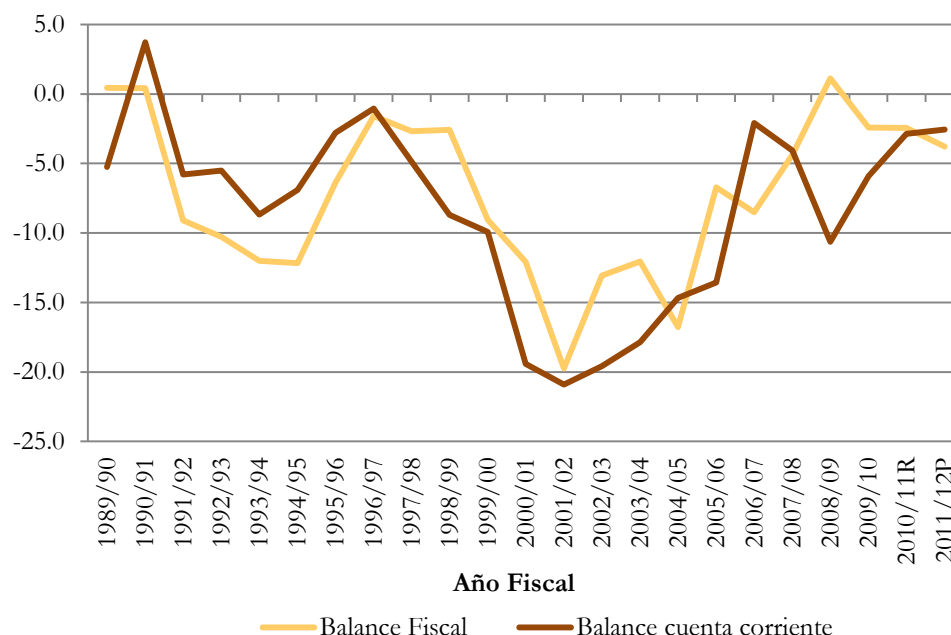


GRÁFICO 1.15

Balance cuenta corriente y fiscal como porcentaje del PIB. Año Fiscal 1989/90-2011/12

Nota: R=revisado y P=proyección.

Fuente: Banco Central de Belice, WDI Banco Mundial

general sobre las ventas— y los gastos de capital se redujeron en 10%. Sin embargo, las agencias de calificación de riesgos rebajaron la clasificación de solvencia crediticia de Belice (Gráfico 1.16 en el Anexo I), y el Gobierno de Belice tuvo dificultades para financiar sus déficits fiscal y externo.

En febrero de 2007, el Gobierno de Belice reprogramó el 98% de la deuda electiva mediante la emisión de un bono de US\$550 millones —el llamado “Superbono”—, equivalente al 45,3% del PIB. El Superbono representó una reducción del 21% en el valor neto actualizado de la deuda y su estructura de cupones predefinida (Cuadro 1.7 en el Anexo I) sirvió para dar un margen de respiro a Belice. El logro de la sostenibilidad fiscal, sin embargo, requeriría otros esfuerzos.

Durante 30 años, el Banco Central de Belice ha mantenido una moneda estable vinculada al dólar de los Estados Unidos —principalmente mediante el ajuste del encaje—, lo que ha permitido que la inflación se mantenga por debajo del 5%²⁶. Entre 1981 y 2008, el PIB se expandió a un promedio anual del 5,3%. Sin embargo, como gran parte de la economía de Belice se basa en la inversión extranjera directa, una fracción considerable del PIB se repatria al extranjero. En consecuencia, el ingreso nacional bruto (INB) es actualmente entre un 10% y un 15% menor que el PIB (Gráfico 1.17 en el Anexo I)²⁷.

La diferencia entre el INB y el PIB podría explicar por qué el nivel de vida de la población no ha aumentado a la par del PIB. El Índice de Desarrollo Humano de Belice ha aumentado en forma sostenida desde 1980, pero a un ritmo más lento que el de muchos otros países de la región (Gráfico 1.18 en el Anexo I). La esperanza

de vida y otros indicadores de salud son generalmente inferiores a los de América Latina y el Caribe en su conjunto (Cuadro 1.8 en el Anexo I), pero superiores a los de Centroamérica (Cuadro 1.9 en el Anexo I). Belice es el segundo país miembro prestatario del BID con mayor prevalencia del VIH (después de las Bahamas), aunque el número de nuevas infecciones está disminuyendo (Gráfico 1.19 en el Anexo I). La matriculación en la escuela primaria aumentó considerablemente en la última década, pero la asistencia registró un descenso equivalente²⁸. El nivel de instrucción de la fuerza de trabajo es bajo, una situación que probablemente persistirá ya que las tasas de matriculación terciaria son bajas (Gráfico 1.20 en el Anexo I).

2. Período de la Estrategia de País

Aunque la Estrategia de País del BID con Belice (documento GN-2520-2) abarca un período que comienza en 2008 —que coincide con el cambio de gobierno—, en términos económicos tiene más sentido iniciar el período en 2007, inmediatamente después de la reestructuración de la deuda. Desde entonces y hasta la fecha de redactarse el presente informe, la economía de Belice ha crecido lentamente (1,92% en promedio entre 2007 y 2011²⁹) y la disciplina fiscal³⁰ se ha reforzado, incluso cuando se tienen en cuenta las importantes demandas sociales. No obstante, debido a varias conmociones externas, la disciplina fiscal ha resultado insuficiente para lograr la sostenibilidad.

Cuando asumió funciones en febrero de 2008, el nuevo gobierno³¹ decidió continuar los ajustes fiscales que se habían iniciado dos años antes y se comprometió a cumplir con las recomendaciones del FMI de reducir la deuda pública al 40% del PIB para 2019. El gasto público mantuvo su trayectoria descendente —principalmente debido a la congelación de la contratación y los sueldos públicos— y las rentas siguieron aumentando.

El aumento de las rentas obedeció, en gran medida, a los ingresos del petróleo. En 2005, se descubrieron pequeños yacimientos de petróleo en la parte occidental de Belice. La extracción y las exportaciones comenzaron en 2006 y llegaron a su nivel máximo en 2009. El desempeño del sector petrolero dio un gran impulso a la economía durante esos años (Gráfico 1.21 en el Anexo I), pero, a medida que se fueron agotando los yacimientos³², la merma de la producción en 2010 representó un revés más para la economía entre las diversas conmociones que caracterizaron el período de la Estrategia de País con Belice.

En efecto, los esfuerzos del Gobierno de Belice habían producido un superávit primario y una tendencia positiva en el balance general (Gráfico 1.22). Con todo, varias conmociones externas se combinaron para descarrilar a la economía. En primer lugar, la depresión tropical 16 (octubre de 2008), la tormenta tropical Arthur (2008) y el huracán Richard (2010) anegaron gran parte del país, causando graves daños a la infraestructura y la producción agrícola (Gráfico 1.23 en el Anexo I). En segundo lugar, la crisis de los precios de los alimentos de 2008 produjo una fuerte contracción

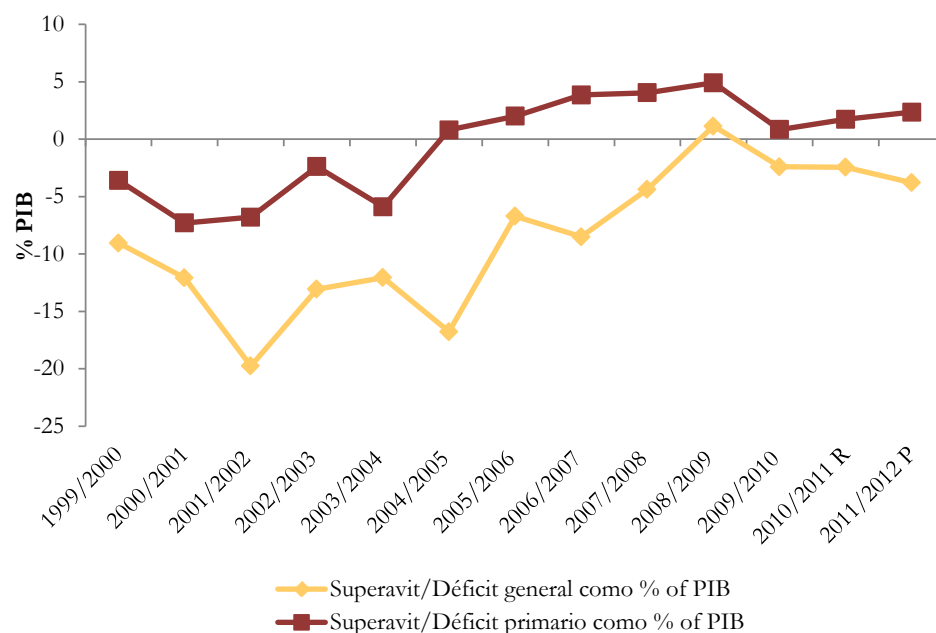


GRÁFICO 1.22

Balance general y primario. Año Fiscal 1999/2000-2011/2012

Nota: R=revisado y P=proyección.

Fuente: Balance General, Banco Central de Belice. Balance primario, presentación de presupuesto Año Fiscal 2007/2008-2012/2013 y FMI Artículo IV 2004, 2008

en los presupuestos de los hogares en Belice e incidió en el déficit en cuenta corriente y la inflación (que llegó al 6,8%, la tasa más elevada en 10 años). En tercer lugar, la crisis financiera internacional redujo la demanda de exportaciones de Belice, incluido el turismo, y empeoró el déficit en cuenta corriente. Por último, disminuyó el volumen de recursos no reembolsables procedente del extranjero³³.

La combinación de estos factores provocó una fuerte reducción de los ingresos fiscales —del 13% entre los ejercicios fiscales 2008/2009 y 2009/2010³⁴— y agravó las presiones sobre el gasto social. En efecto, las tasas de pobreza aumentaron al 41,3%; el desempleo llegó al 11,15%, con una tasa mucho más elevada entre los jóvenes (Cuadro 1.10 en el Anexo I); y la delincuencia fue en ascenso (Gráfico 1.24 en el Anexo I). El Gobierno de Belice no cedió a las presiones y, de hecho, impuso medidas fiscales austeras³⁵. Sin embargo, el balance general mostró un ligero deterioro en el ejercicio fiscal 2009/2010.

La estructura fiscal de Belice, por lo tanto, era todavía frágil en 2010. El país dependía de fuentes de ingresos sumamente inestables —como los ingresos del petróleo y el financiamiento no reembolsable (Gráfico 1.25 en el Anexo I)— y tenía dificultad para reducir el gasto corriente, priorizar el gasto social³⁶ y acrecentar la eficiencia. Por otra parte, la deuda pública equivalía todavía al 86,7% del PIB, un valor que no se apartaba mucho de una trayectoria que el FMI había declarado “insostenible” en su Informe sobre la consulta del Artículo IV de 2008. Esta fragilidad fiscal se vio agravada por la acumulación de pasivos contingentes, en particular los futuros pagos de indemnizaciones por la nacionalización de dos compañías de servicios públicos en 2009 y 2011, Belice Telemedia Limited y Belice Electricity Limited³⁷.



La crisis de los precios de los alimentos de 2008 produjo una fuerte contracción en los presupuestos de los hogares en Belice e incidió en el déficit en cuenta corriente y la inflación.

© BID, 2007

En febrero de 2012, al aproximarse la fecha de los pagos más cuantiosos del Superbono, el Gobierno de Belice anunció que iba a gestionar una nueva reestructuración de la deuda³⁸, y los medios de comunicación comenzaron a hablar de un posible incumplimiento³⁹. El período de la Estrategia de País con Belice se cerró⁴⁰ en un momento en que el Gobierno de Belice estaba tratando de negociar una reestructuración del bono y había pedido al Banco que le brindara asistencia mediante el otorgamiento de una garantía, petición que acabó siendo denegada. No obstante, se logró efectuar una reestructuración en febrero de 2013 (Cuadro 1.11 en el Anexo I).

Cabe presumir que esta reciente renegociación hará que al país le sea más difícil acudir a los mercados financieros internacionales en el futuro inmediato. El crecimiento económico se tendrá que financiar con inversión extranjera directa o recursos nacionales. Belice ha recibido importantes entradas de inversión extranjera directa en el transcurso de la década, principalmente destinadas a los sectores del turismo, los bienes raíces y el petróleo (Cuadro 1.12 en el Anexo I). Sin embargo, la disminución de la producción de petróleo y el deterioro del entorno de negocios (Gráfico 1.26 en el Anexo I) podrían obrar en detrimento de esta fuente de financiamiento.

También es probable que el financiamiento interno sea limitado. El sector financiero de Belice está muy concentrado⁴¹ y sus bancos tienen en cartera un gran volumen de préstamos no redituables, que se aproximaba al 14% de los activos en marzo de 2012⁴². Estos factores, junto con una política monetaria restrictiva, los bajos niveles de ahorro y la falta de disciplina fiscal con anterioridad a 2005 pueden haber sido la causa de los elevados tipos de interés imperantes en el país⁴³. El Banco identificó precisamente este problema de financiamiento interno como la principal restricción del crecimiento económico en Belice.



2 Pertinencia

La Estrategia de País y el programa del Banco con Belice eran pertinentes para el país. El Banco ayudó al país a establecer un marco de planificación a largo plazo e invirtió una cuantía considerable de recursos financieros y técnicos en ámbitos que son —como lo corrobora el Gobierno de Belice— de importancia estratégica para el desarrollo económico de Belice. No obstante, hay margen para introducir mejoras: la Estrategia de País y el programa del Banco con Belice carecen de un reconocimiento y una coherencia suficientes en relación con los desafíos especiales de desarrollo que plantean el tamaño de Belice y la coyuntura fiscal.

A. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS Y DEL PROGRAMA CON BELICE

Belice obtuvo su independencia el 21 de septiembre de 1981 y se incorporó al BID⁴⁴ en 1992, con acceso al Fondo para Operaciones Especiales. Sin embargo, de acuerdo con la nueva normativa de ese Fondo, aprobada en el marco del Octavo Aumento General de Recursos, Belice dejó de ser elegible para recibir esos recursos concesionales (documento AB-1704, párr. 4.8). En la actualidad, el BID es uno de los principales prestamistas no comerciales de Belice (los otros son el Gobierno de Taiwán y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC); véase el Cuadro 2.1), una de las principales fuentes de financiamiento no reembolsable y el único banco multilateral con representación en el país. El BID es, por lo tanto, un socio para el desarrollo muy importante para Belice. En las visitas al país relacionadas con la presente evaluación, las autoridades del Gobierno de Belice reconocieron la importancia del BID para el desarrollo de su país y agradecieron la colaboración técnica y financiera que habían recibido del Banco.

La Estrategia de País con Belice se aprobó en junio de 2009 —un año y medio después de que asumiera funciones el nuevo gobierno— y abarcó el período comprendido entre 2008 y junio de 2012 (Documento de Programa de País 2012). Su diagnóstico sobre los desafíos de desarrollo de Belice —basado en varias notas técnicas⁴⁵— destaca la elevada vulnerabilidad de Belice a los fenómenos meteorológicos extremos; su población pequeña y dispersa; su

GRÁFICO 2.1
 Historial de aprobaciones de
 Belice
 Fuente: OVEDA



concentración productiva en el turismo, la agricultura y el petróleo; su dependencia del estímulo fiscal para la actividad económica; y el limitado acceso de los pobres a servicios de educación y salud. De acuerdo con la Estrategia de País con Belice, la gestión fiscal es el “talón de Aquiles” de Belice, pues contribuye⁴⁶ a elevar los tipos de interés internos y, por tanto, a un elevado costo de financiamiento identificado como “el obstáculo más grave para el crecimiento económico” (pág. 3).

Durante el período de la Estrategia de País con Belice, el Banco aprobó nueve operaciones de préstamo con garantía soberana, por valor de US\$72.972.000⁴⁷. Esto representó una reanudación de las aprobaciones de operaciones de préstamo a Belice, después de un paréntesis de seis años durante el cual se aprobó una operación de préstamo en apoyo de reformas de política (BL-L1001) en 2006 (Gráfico 2.1). Además, el Banco aprobó 17 operaciones de cooperación técnica por un monto total de US\$8.122.830. Las aprobaciones para el sector privado consistieron en una garantía con cargo al Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (operación BL-L1012), una operación de financiamiento no reembolsable del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), un programa de asistencia técnica de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y tres operaciones de financiamiento no reembolsable del programa *Compete Caribbean*. Por último, el Banco aprobó cinco operaciones de cooperación técnica regional que beneficiaron directamente a Belice (Cuadro 2.2)⁴⁸.

Las aprobaciones de préstamos se destinaron a cinco sectores: infraestructura básica (agua y saneamiento, transporte y medio ambiente y desastres naturales), reforma y modernización del Estado, agricultura y desarrollo rural, inversión social y turismo. En su conjunto, abarcan el total de las operaciones de préstamo con garantía soberana aprobadas entre 2008 y 2012 (Gráfico 2.2 en el Anexo I, paneles a y b). Este patrón no es nuevo: desde que el Banco comenzó a colaborar con Belice en 1993, los mismos sectores han dominado más del 90% de la cartera (Gráfico 2.2 en el Anexo I, paneles c y d). La adición de las operaciones de cooperación técnica no altera mucho el panorama. Los mismos sectores representan el 95% de la suma de US\$85 millones aprobada entre 2008 y 2012 —22 de 29 operaciones— y el 97% del monto de US\$148 millones aprobado entre 1993 y 1997.

CUADRO 2.2: BELICE OPERACIONES EN EJECUCIÓN 2002-2012

Operación		Título		Aprobación	Cantidad (US\$ '000)	Cierre
Préstamos						
Diferidos	BL0014	Reforma Sector Salud	Préstamo de Inversión	2000	\$ 9,800	2010
	BL0017	Administración de Tierras II	Préstamo de Inversión	2001	\$ 7,000	2010
Programado (GN-2520-2)	BL-L1003	Programa de Turismo Sostenible (A)	Préstamo de Inversión	2008	\$ 13,322	Activo
	BL-L1006	Proyecto de Manejo de Residuos Sólidos (A)	Préstamo de Inversión	2008	\$ 11,150	Activo
	BL-L1010	Programa de Emergencia Rehabilitación Carreteras Inundaciones Depresión Tropical (A)	Préstamo de Respuesta Inmediata	2009	\$ 5,000	2010
	BL-L1004	Programa de Apoyo Política Social	Préstamo Basado en Políticas	2009	\$ 15,000	2011
	BL-L1009	Programa de Servicios Agropecuarios	Préstamo de Inversión	2009	\$ 5,000	Activo
	BL-L1008	Administración de Tierras III	Préstamo de Inversión	2009	\$ 2,500	Activo
	BL-L1012	Atlantic Bank - TFFP (A)	Sin Garantía Soberana	2009	\$ 1,000	Activo
	BL-L1014	Acción Comunitaria en Pro de la Seguridad Pública	Préstamo de Inversión	2010	\$ 5,000	Activo
	BL-L1015	Programa Integrado de Agua y Saneamiento para la Península de Placencia	Préstamo de Inversión	2010	\$ 5,000	Activo
	BL-L1013	Programa de Infraestructura para la Mitigación de Inundaciones en Belice City	Préstamo de Inversión	2011	\$ 10,000	Activo
FOMIN, CII, y Todas las operaciones del Caribe						
FOMIN	BL-M1001	Aumento de la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas del Sector Turístico	Donación	2005	\$ 525	2011*
	BL-M1002	Modelo de Mentoría para Desarrollo de Jóvenes Empresarios	Préstamo	2006	\$ 69	Activo*
	BL-M1004	Fortalecimiento Institucional del Sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito	Donación	2007	\$ 574	2012
	BL-M1007	Fortalecimiento Institucional de la Asociación de Productores de Cocoa Toledo	Donación	2012	\$ 749	Activo
CII	BL3364A-01	<i>Belice Co-Generation Energy Limited (Belcogen) FINPYME</i>	Línea de Crédito	2006	\$ 1,000	Activo
				2009		Cerrado
Operaciones del Caribe	BL-CC-1041	<i>Donors' Matrix</i>	Donación	2010		Cerrado
	BL-CC-1033	<i>Private Sector Assessment Report</i>	Donación	2011		Activo
	BL-CC2005	<i>Strengthening the Institutional Architecture for Investment Attraction in Belice</i>	Donación	2011		Activo
Cooperaciones Técnicas Regionales – Cantidades Regionales						
	RG-T1813	Sistema de Gestión de Base de Datos para una Red Regional Integrada de Vigilancia		2010	\$ 600	Activo
	RG-T1587	Evaluaciones de Riesgo de Desastre e Indicadores de Riesgo y Gestión del Riesgo de Desastre		2008	\$ 930	Cerrado
	RG-T1640	Proyecto para Neutralizar las Emisiones de Carbono en el Sector Turístico del Caribe		2008	\$ 1,000	Cerrado
	RG-T2022	Fase I del PPCR Regional		2011	\$ 240	Activo
	RG-T1875	Estrategia para la Ayuda para el Comercio de LAC		2010	\$ 850	Activo

Aprobado: \$72,972,000
(2008-2012)

Operación		Título	Aprobación	Cantidad (US\$ '000)	Cierre
Cooperaciones Técnicas					
Diferidos	BL-T1002 *	Apoyo a la Capacidad Negociadora para el ALCA	2005	\$ 142	2009
	BL-T1003	Fortalecimiento de la Respuesta del Gobierno de Belice a HIV/SIDA	2006	\$ 104	2008
	BL-T1004 *	Fortalecimiento de la Capacidad del Gobierno para Combatir el Tráfico Humano	2006	\$ 95	2010
	BL-T1005	Fortalecimiento de la Gerencia Basada en Resultados en el Sector Público	2006	\$ 443	2011
	BL-T1009	Desarrollo de una Nota Técnica sobre Pueblos Indígenas en Belice	2007	\$ 30	2008
	BL-T1010	HIV/SIDA y el Turismo: Fortalecimiento de la Industria del Turismo	2007	\$ 104	2009
	BL-T1011	Estudios para la Preparación del Programa de Turismo Sostenible	2007	\$ 367	2009
	BL-T1042	<i>Legal and institutional framework for water resource management</i>	(No aprobado)	---	---
	BL-T1036	Asistencia de Emergencia por Depresión Tropical 16 (A)	2008	\$ 200	2009
	BL-T1026	<i>Domestic Airstrips</i> (A)	2009	\$ 47	2010
Programados: \$3,365,000 (GN-2520-2)	BL-T1034	Fortalecimiento de la Transparencia y responsabilidad Fiscal en Belice (A)	2009	\$ 220	Activo
	BL-T1043	Diseño de Inversiones Públicas Apoyando la Competitividad Agropecuaria (A)	2009	\$ 133	2012
	BL-T1024	Apoyo a Implantación Agenda Social de la Estrategía Eliminación de Pobreza	2009	\$ 1,725	Activo
	BL-T1018	Rehabilitación del Centro de la Ciudad de Belice	2009	\$ 640	Activo
	BL-T1015	Apoyo a la Preparación Programa Integral de Gestión de Riesgo de Desastres	2009	\$ 400	Activo
	BL-T1039	Programa para Apoyar la Implementación de Planes de Acción para Fortalecer el PF	2010	\$ 900	Activo
	BL-T1044	Fortalecimiento del Sistema de Pensiones en Belice: Evaluación y Propuestas	2010	\$ 350	Activo
	BL-T1046	Apoyo en la Preparación y Ejecución de la Operación de Préstamo BL-L1014	2010	\$ 350	Activo
	BL-T1047	Programa para Coordinar la Programación de la Agenda de Reforma en el Gasto Público	2010	\$ 60	Activo
	BL-T1048	Diseño Detallado del Sistema de Tratamiento y Recogido de Residuos en Plasencia	2010	\$ 500	Activo
	BL-T1049	Reforma de la Capacitación Docente en Belice	2011	\$ 1,000	Activo
	BL-T1050	Apoyo a Sistemas de Infraestructura Urbana Sustentable en Belice City	2011	\$ 450	Activo
	BL-T1051	Plan de Acción para los Países C y D	2011	\$ 190	2012
	BL-T1052	Plan de Acción para los Países C y D	2012	\$ 208	Activo
	BL-G1001	Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 --Belice	2011	\$ 750	Activo

Aprobado: \$8,122,830
(2008-2012)

Fuente: Análisis de OVE basado en GN-2520-2, Documentos del Programa de País y OVEDA

(A): Operación aprobada cuando el documento GN-2520-2 fue aprobado (25 de junio de 2009)

* La operación tuvo cancelaciones parciales

B. COHERENCIA ENTRE LA ESTRATEGIA DE PAÍS CON BELICE Y EL PROGRAMA APROBADO

Las operaciones aprobadas durante el período 2008-2012 fueron en su mayoría coherentes con la Estrategia de País con Belice, con el 47% de los recursos monetarios y 9 operaciones concentrados en el objetivo estratégico 2.3 “Fortalecer la capacidad de planificación sectorial y reducir los estrangulamientos infraestructurales”. Sin embargo, se debe prestar atención a dos observaciones.

- Aunque la Estrategia de País con Belice no incluía un objetivo de seguridad ciudadana, solo 10 meses después se añadió a la lista de operaciones en tramitación la operación BL-L1014, denominada “Acción Comunitaria en Pro de la Seguridad Pública”⁴⁹, lo que implicó la adición del objetivo estratégico correspondiente a la Estrategia. Esta operación parece haber surgido a raíz de una solicitud que el Gobierno de Belice realizó tras haberse producido una serie de actos violentos en Ciudad de Belice y protestas callejeras en las que se pedía al gobierno que adoptara medidas para reducir la delincuencia.
- Si bien en la Estrategia de País con Belice se señala que los elevados tipos de interés internos eran el obstáculo más grave para el crecimiento, hubo pocas operaciones dirigidas a reducirlos. Solo dos operaciones estuvieron directamente relacionadas con el sector financiero (BL-L1012 y BL-M1004), y una de ellas se aprobó antes de 2008⁵⁰. Otras cuatro operaciones (una aprobada antes de 2008) estuvieron parcialmente destinadas a reforzar la responsabilidad fiscal, que, según el diagnóstico contenido en la Estrategia, ayudaría a reducir los tipos de interés. Sin embargo, esa reducción solo se podía esperar que ocurriese a largo plazo. La importancia asignada en la Estrategia de País con Belice a los altos tipos de interés en el país indicaba que para reducirlos eran necesarias medidas adicionales y más directas como, por ejemplo, las recomendadas en el Programa de Evaluación del Sector Financiero correspondiente a 2011.

C. COHERENCIA ENTRE LA ESTRATEGIA Y EL PROGRAMA DE PAÍS CON BELICE Y LOS DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL PAÍS

La labor del Banco con Belice entre 2008 y 2012 fue en general coherente con los desafíos de desarrollo del país y, por lo tanto, pertinente. La Estrategia de País con Belice y las notas técnicas conexas presentaron un diagnóstico detallado de esos desafíos, y las operaciones aprobadas se orientaron a ayudar al país a superar algunos de esos retos y a crear condiciones propicias para el crecimiento económico.

Sin embargo, la Estrategia de País con Belice fue menos pertinente de lo que podría haber sido porque no se reconocieron plenamente los desafíos especiales de desarrollo que plantea la escala de Belice. La Estrategia menciona el pequeño tamaño del país (párr. 1.4), pero lo trata como un dato aislado que no guarda relación con otros

desafíos de desarrollo del país. Por ende (y lo que es más importante), no establece directrices generales para adaptar la labor del Banco a las necesidades particulares que se presentan en Belice debido a su escala.

En particular, la Estrategia de País con Belice presta poca atención a la integración. Incluye la intención de ayudar a Belice a fomentar el comercio⁵¹; sin embargo, hace poca o ninguna mención de la integración en sectores tales como la salud, la educación, la energía, el transporte, la gestión del riesgo climático, la normativa y la reglamentación y el sector financiero. Incluso las operaciones de cooperación técnica regional, que se podrían considerar el instrumento de fomento de la integración por excelencia, constituyeron primordialmente proyectos nacionales acogidos a marcos regionales⁵² y solo dos de los cinco abordaban temas de integración. El país ya ha tomado medidas para promover la integración, pero puede hacer aún más, y el actual gobierno ha expresado su interés en este sentido⁵³. El escaso énfasis que la Estrategia hace en la integración es particularmente notable ya que en la estrategia regional del BID de apoyo a la Comunidad del Caribe (2007-2010) (documento GN-2436) se reconoce claramente la importancia que reviste la integración para los Estados pequeños. Además, en su calidad de organización internacional, el Banco se encuentra en una posición ventajosa para fomentar la integración, un punto reconocido en el primer Documento de Programación de País (documento GN-1817-1, pág. ii) y que encuentra sustento en la literatura especializada⁵⁴.

En lo que respecta a la vulnerabilidad a conmociones climáticas y económicas, el Banco apoyó reformas fiscales que podían contribuir a reducir la vulnerabilidad macroeconómica de Belice y abordó la exposición del país a amenazas climáticas y naturales en cinco operaciones de cooperación técnica regional aprobadas en ese periodo. Aun cuando esas acciones puedan ser beneficiosas, podrían no ser acordes con la importancia que reviste la vulnerabilidad para el país, y reflejan el escaso hincapié que se hizo en este tema en la Estrategia de País.

De manera más general, el Banco no ha reconocido plenamente los desafíos especiales de desarrollo de los Estados pequeños, que necesitan que se haga más hincapié en la integración y la reducción de la vulnerabilidad. Además, en la colaboración internacional se debe velar por que no se sobrecargue la capacidad de absorción del país. El Banco, aunque ha reparado en estos desafíos en el pasado⁵⁵, no los ha visto como parte del reto más amplio y complejo de responder a las necesidades particulares de los Estados pequeños. El Programa para Países Pequeños y Vulnerables (documento GN-2616-1) no es realmente un programa, sino únicamente un mecanismo de financiamiento concesional, que no implica un análisis económico de los retos especiales que enfrentan los países pequeños. Quizás por esa razón incluye a países mucho más grandes, que generalmente no se consideran Estados pequeños y que encaran desafíos un tanto diferentes.

Además, algunos de los instrumentos y políticas del Banco no parecen muy apropiados para los Estados pequeños. Un buen ejemplo es la Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Imprevistos (FRI). Los recursos de la FRI se circunscriben a “la financiación de los gastos de reparación de daños materiales” (documento GN-2038-16, párr. 2.6), razón por la cual la FRI, a lo sumo, dejaría al país con el mismo grado de vulnerabilidad que tenía antes del desastre. Dado que a menudo se obtienen economías de escala en la construcción de infraestructuras, hay beneficios en *mejorar*, en lugar de limitarse a *reparar*⁵⁶. Naturalmente, estos beneficios se deben sopesar con los riesgos fiduciarios relacionados con las políticas menos restrictivas que requiere un instrumento de respuesta rápida, pero si el equilibrio entre riesgos y beneficios alcanzado por la FRI funciona para el país prestatario medio del BID, no puede ser adecuado para los Estados pequeños y vulnerables en los que los beneficios marginales son mayores.

En la anterior Evaluación del Programa de País se formularon seis recomendaciones para mejorar la asistencia del Banco al país. Aunque se aplicaron las seis recomendaciones, cuatro de ellas solo se aplicaron parcialmente. Si bien en la Estrategia de País con Belice se presentó un análisis de sostenibilidad de la deuda, no todas las operaciones aprobadas fueron coherentes con ese análisis. La Estrategia contiene el objetivo de promover el crecimiento liderado por el sector privado, y varias operaciones —en su mayoría operaciones con garantía soberana— se ajustan a ese objetivo; sin embargo, las operaciones del sector privado todavía carecen de la coherencia que se obtendría si existiera un plan estratégico. Sólo hay algunos indicios de que se hayan hecho trabajos ulteriores para asegurar la sostenibilidad de las obras de infraestructura, y este problema está presente en la mayoría de las operaciones ejecutadas después de 2008.

D. COHERENCIA ENTRE EL PROGRAMA Y LAS CIRCUNSTANCIAS DEL PERÍODO

Entre 2008 y 2012, la economía beliceña se vio afectada por varias conmociones. En octubre de 2008, la depresión tropical 16 provocó inundaciones en una parte considerable del territorio y causó pérdidas de aproximadamente US\$12 millones⁵⁷ en concepto de daños a la infraestructura pública y los bienes privados y de pérdidas de producción agrícola. El Banco respondió rápidamente y suministró socorro a las víctimas mediante la operación BL-T1036, denominada “Asistencia de emergencia por la depresión tropical 16”. Además, en marzo de 2009, se aprobó la operación BL-L1010, Programa de Emergencia para la Rehabilitación de Carreteras, también en respuesta a la depresión tropical.

La economía también se vio perjudicada por la crisis financiera internacional, la crisis de precios de los alimentos y la contracción de los ingresos petroleros, pero debido al limitado espacio fiscal del país, el Banco no pudo responder con más socorro u operaciones anticíclicas. En 2010, sin embargo, el Gobierno de Belice



Los desastres naturales y el cambio climático podrían producir grandes efectos negativos sobre el turismo y la agricultura.

© BID, 2007

actualizó sus metas del coeficiente de la deuda/PIB⁵⁸ y el Banco aumentó el monto global de financiamiento, lo que permitió aprobar las operaciones BL-L1014 (Acción Comunitaria en Pro de la Seguridad Pública), BL-L1015 (Programa Integrado de Agua y Saneamiento para la Península de Placencia) y BL-L1013 (Programa de Infraestructura de Mitigación de Inundaciones para la Ciudad de Belice). La primera de estas operaciones respondió a una solicitud del Gobierno de Belice, y la tercera se adaptó para ayudar a reparar los daños causados por el huracán Richard en octubre de 2010⁵⁹.

El monto global de financiamiento para Belice se aumentó en casi el 40% o un total de US\$20 millones, dividido por partes iguales entre 2010 y 2011. El aumento se produjo a pesar de que en ese momento habían empeorado los fundamentos macroeconómicos que la Estrategia de País con Belice se había comprometido a supervisar: el crecimiento del PIB real fue menor y el coeficiente de la deuda/PIB fue más elevado que lo previsto en el caso hipotético básico de la Estrategia (Recuadro 3). Por lo tanto, la aprobación de las operaciones BL-L1013, BL-L1014 y BL-L1015 no fue coherente con la sostenibilidad fiscal del país, según el análisis de la Estrategia. Es importante señalar, sin embargo, que el monto contribuido por el Banco al endeudamiento real del país fue apenas algo mayor de lo autorizado por la aprobación de la Estrategia: debido a una lenta ejecución, los flujos netos de préstamos superaron los límites establecidos en el caso hipotético básico de la Estrategia en tan solo US\$3,1 millones.

RECUADRO 3. UNA EXPLICACIÓN MÁS DETALLADA SOBRE EL AUMENTO DE LA DOTACIÓN FINANCIERA A BELICE

En julio de 2010, a través del Documento de Programa de País del 2010, el Banco incrementó su dotación financiera a Belice para el periodo 2008-2012 de US\$52.5 millones a US\$62.5 millones. Un año después fue implementado otro incremento del mismo tamaño. Juntos, estos dos incrementos aumentaron en US\$20 millones, casi un 40%, la dotación financiera que fue aprobada originalmente en la Estrategia de País de Belice (CSB por sus siglas en inglés). El propósito de este cuadro es proveer un análisis claro y fáctico que ayude a entender mejor estas decisiones y sus implicaciones para el Banco y para Belice.

La dotación de para el periodo 2008-2012 aprobada en la CSB fue determinada sobre la base de un análisis de sostenibilidad de deuda (ASD) realizado como parte de la CSB-el cual a su vez fue basado en el ASD realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que se incluyó en Reporte de Personal de Belice para el artículo *Article IV Staff Consultation* del 2008 y la actualización de enero de 2009 (CSB, Annex VIII). Como se dice en el CSB,

“El marco establecido para los préstamos del BID con garantía soberana se basa en una trayectoria de reducción de la deuda sostenible que se proyecta que llegue al 40% del PIB en 2019. Por lo tanto, el caso hipotético de base de aprobaciones de préstamos, desembolsos y flujos netos se encuadra en este contexto y el monto de financiamiento del BID para 2008-2012 asciende a US\$51,5 millones. Las aprobaciones se concentrarán en la primera parte del período, vale decir, en 2008-2009” (CSB, Resumen Ejecutivo).

El caso hipotético de base fue presentado en la tabla 2 del CSB y se resume de la siguiente manera:

	2007	Est. 2008	Proy. 2009	Proy. 2010	Proy. 2011	Proy. 2012
Deuda/PIB (%)	84.7	77.7	76.8	74.8	70.4	66.0
Crecimiento Real de PIB (BAJO) (%)	1.2	3.8	1.0	1.0	2.3	2.4
Flujo Neto de Préstamos (con IDB) (US\$ millones)	16.2	-1.6	10.4	9.2	0.8	-0.7
Desembolsos (por el BID) (US\$ millones)	20.2	2.6	14.7	13.5	5.5	6.1
Aprobaciones (por el BID) (US\$ millones)	0.0	24.5	27.0	0.0	0.0	0.0

Este caso hipotético de base fue declarado insostenible por ambos el FMI y el BID: “En el caso hipotético de base, la deuda no es sostenible a largo plazo” (CSB, Anexo VIII). Por esa razón, era importante que el crecimiento acelerara y que la relación deuda-a-PIB disminuyera antes de incrementar el préstamo del BID a Belice. Así lo afirmó la CSB:

“El BID vigilará continuamente la sostenibilidad fiscal durante todo el período de la estrategia de país y calibrará su financiamiento de acuerdo con la variación de las condiciones nacionales. Si el crecimiento del PIB fuese más rápido que el proyectado en el caso hipotético de base, creando así un nuevo espacio para préstamos del BID y manteniendo la trayectoria deseada de deuda y PIB, el Banco estará preparado para incrementar su volumen de préstamos hasta un máximo de US\$101,5 millones” (CSB, Resumen Ejecutivo; énfasis fue añadido).

A pesar de este compromiso, la dotación financiera fue aumentada un año después de que la CSB fuera aprobada cuando el crecimiento real del PIB era más lento y la relación deuda-PIB más alta que lo proyectado en el caso hipotético de base. La siguiente tabla presenta la información que estaba disponible para el Banco en el momento en que la dotación financiera se incrementara por primera vez:

	2007	2008	Est. 2009
Deuda/PIB (%)	88.5	82.7	86.7
Crecimiento real de PIB (%)	1.2	3.6	-0.8
Flujo neto de préstamos (con el BID) (US\$ millones)	16.3	-1.6	8.7
Desembolsos (por el BID) (US\$ millones)	20.2	2.6	12.9
Aprobaciones (por el BID) (US\$ millones)	0.0	24.5	27.5

(Fuente: OVE con datos del Banco Central de Belice, el Reporte Anual de 2009, y el Departamento de Finanzas del BID)

Este incremento de la dotación financiera que se realizó en el 2010 y el 2011 fue entonces inconsistente con la ASD y con el compromiso hecho en la CSB.

El Documento de Programa de País de Belice de junio del 2010 establece que el incremento en la dotación financiera fue posible porque el gobierno de Belice ya no estaba pretendiendo la trayectoria de deuda a PIB a la que se había comprometido cuando se aprobó la CSB-la sugerida por FMI, encaminada hacia una relación deuda-PIB de 40% para el 2019:

“En el presupuesto de abril 2010 a Marzo 2011 el gobierno presentó un marco fiscal a mediano plazo que actualizó sus objetivos para la reducción de la relación deuda-PIB, tomando en cuenta la recesión del 2009. La actualización de los objetivos del gobierno crea espacio para préstamos moderados del BID por encima del caso hipotético de base estipulado en la Estrategia de País para el periodo restante de la Estrategia. (*Belize Country Program Document, June 2010, footnote 1. This document is electronically linked to GN-2576*). El hecho de que el gobierno de Belice estuviese dispuesto a incurrir en más deuda no implica que la deuda del país sea más sostenible- más bien puede significar lo contrario.

Sin embargo, es importante hacer hincapié en que el Banco no contribuyó a las dificultades financieras del país. La razón es que las operaciones de los préstamos se ejecutaron lentamente, y como resultado, los flujos netos de préstamos se mantuvieron más o menos dentro del caso hipotético de base de la CSB- aun considerando las tres operaciones aprobadas con el incremento de la dotación financiera:

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Flujo total de préstamos (Escenario hipotético de base de la CSB) (US\$ millones)	-1.6	10.4	9.2	0.8	-0.7	18.1
Flujo neto de préstamos (observado) (US\$ millones)	-1.6	8.7	1.4	5.9	6.8	21.2

Por lo tanto, durante el periodo 2008-2012, el endeudamiento de Belice con el BID incrementó en US\$ 21.2 millones, solo US\$3.1 millones más que lo que fue aprobado en la CSB.

E. COHERENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS CON BELICE CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL GOBIERNO

En su colaboración con Belice desde 1993, el Banco ha seguido una estrategia estable, centrada en la promoción del crecimiento liderado por el sector privado. Ello se desprende claramente tanto de sus objetivos declarados como del hecho de que se ha concentrado sistemáticamente en los mismos sectores —infraestructura básica, agricultura y turismo, entre otros— (Cuadro 2.3 en el Anexo I).

La Estrategia de País con Belice se propone lograr su objetivo de fomentar el crecimiento liderado por sector privado, principalmente mediante una colaboración con el sector público, y no con el sector privado, razón por la cual el contacto directo con empresas beliceñas no parecía ser una prioridad para el Banco al tiempo de formularse la Estrategia. Esto concuerda con los diagnósticos realizados por el Banco, que indican que las principales restricciones que pesan sobre el sector privado dimanaban de las medidas del sector público. De hecho, la Estrategia de País con Belice no presenta una estrategia para colaborar con el sector privado. En cambio, en su Anexo II se reiteran las condiciones identificadas como necesarias para el desarrollo del sector privado y se reafirma el enfoque estratégico del Banco de colaborar con el sector público.

El alcance de la colaboración del Banco con Belice en el período 2008-2012 se determinó con arreglo a siete objetivos estratégicos. De acuerdo con la Estrategia de País con Belice, estos objetivos se armonizaron con los cuatro objetivos de desarrollo del país en los que el Gobierno de Belice tenía previsto concentrarse (Cuadro 2.4). Sin embargo, OVE consultó los tres documentos mencionados en la Estrategia y no pudo identificar las prioridades del Gobierno de Belice (Cuadro 2.5 en el Anexo I)⁶⁰.

CUADRO 2.4. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

Objetivos para el desarrollo del país	Objetivos estratégicos del BID
1. Asegurar una gestión fiscal acertada y transparente	1.1 Fortalecer el macro institucional para la gestión fiscal
2. Crear condiciones propicias para el crecimiento sostenible, impulsado por el sector privado y reestablecerlo	2.1 Reducir las presiones fiscales sobre las tasas de internas y mejorar el acceso al crédito 2.2 Consolidar y mejorar los servicios de ordenamiento territorial 2.3 Fortalecer la capacidad de planificación sectorial y reducir los estrangulamientos estructurales
3. Mejorar el desarrollo de los recursos humanos y la protección social, y fortalecer la gestión ambiental	3.1 Aumentar la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación, en especial para los distritos más pobres 3.2 Mejorar la eficiencia de los programas de protección social
4. Rehabilitar la infraestructura básica	4.1 Rehabilitar la infraestructura vial dañada por las inundaciones

Fuente: GN-2520-2

En el momento en que se formuló la Estrategia de País con Belice, el Gobierno de Belice no había producido un documento público que enunciara su plan de desarrollo. Tras amplias consultas con las partes interesadas de base y con técnicos y especialistas en políticas⁶¹, el Gobierno de Belice elaboró el documento *Horizon 2030* en 2011, que incluía 22 metas agrupadas bajo cuatro títulos: gobernanza democrática, educación para el desarrollo, resiliencia económica y ciudadanía sana y medio ambiente sano. Aunque no es posible establecer una correspondencia unívoca entre los objetivos de la Estrategia de País con Belice y los del documento *Horizon 2030*, OVE observó que todos los objetivos de la Estrategia estaban contenidos entre los cuatro títulos del documento *Horizon 2030*, con una clara concentración en la resiliencia económica (Gráfico 2.3 en el Anexo I). Esta concordancia confirma la pertinencia de la Estrategia: dado que el documento *Horizon 2030* se aprobó casi dos años más tarde que la Estrategia y tras un proceso de consulta con múltiples actores, no había ninguna garantía de que la Estrategia fuera coherente con el documento. No obstante, el Banco ejerció una importante influencia en la configuración del documento final⁶².

F. COORDINACIÓN CON OTROS ORGANISMOS DE DESARROLLO

Varios organismos de desarrollo colaboran con Belice, pero en su mayoría tienen una presencia reducida o nula en el país. En dólares estadounidenses, sus inversiones en el país son mucho menores que las del BID —con excepción del BDC y la UE—, pero abarcan una amplia gama de ámbitos de trabajo (Gráfico 2.4).

A pesar de que diversas operaciones mencionan la colaboración con otros organismos de desarrollo⁶³, OVE constató sistemáticamente en sus entrevistas que la coordinación e incluso la comunicación entre los organismos para el desarrollo es escasa. El Gobierno de Belice ha promovido principalmente una división del trabajo entre los organismos para velar por que no haya duplicación de tareas⁶⁴, pero no ha propiciado la coordinación, que podría aportar diversos beneficios y ayudar a evitar gastos. La información obtenida de las entrevistas de OVE indica, por ejemplo, que funcionarios valiosos —como buenos gerentes de proyecto y especialistas fiduciarios competentes—, a menudo se incorporan a otros organismos para el desarrollo debido a las diferencias salariales y la diligente búsqueda que hacen los organismos entre los recursos humanos limitados. Esos cambios de personal se podrían traducir en costos elevados para un proyecto si se produce en el curso de la ejecución, y sugieren que la ayuda externa puede haber excedido la capacidad de absorción del país en términos de recursos humanos.

OVE entrevistó a varios funcionarios del Banco y de otros organismos de desarrollo. La conclusión extraída de los comentarios de ambos grupos es que el BID —tanto en Washington como en Belice— no pone gran empeño en comunicarse con otros organismos de desarrollo, mientras que algunos organismos sí hacen algunos esfuerzos para comunicarse con el BID. No obstante, algunos de los entrevistados mencionaron también que esta situación comenzó a mejorar hace poco. La coordinación de los donantes es una tarea que incumbe al Gobierno de Belice; con todo, el Banco debería comunicarse mejor con otros organismos de desarrollo.

GRÁFICO 2.4: ÁREAS TEMÁTICAS – CORRELACIÓN ENTRE LAS METAS ESTRATÉGICAS DE BELICE Y SU CARTERA* (INCLUYE PROYECTOS EN EJECUCIÓN A ABRIL 2012)

		BID	CDB	BM	EU	OFID	CABEI	ONU	GdB	Otros
Gobernabilidad democrática	Reconstruir la rendición de cuentas en el gobierno y la política									
	Erradicar la corrupción y mejorar la prestación de servicios públicos									
	Cambiar la cultura política									
	Completar el proceso de reforma para fortalecer la gobernabilidad democrática									
	Fortalecer la rendición de cuentas de la administración de los poblados									
	Fortalecer la aplicación de la ley y el acceso a la justicia									
Educación para el desarrollo	Fortalecer la gestión, el seguimiento y la rendición de cuentas									
	Mejorar el acceso a la educación									
	Mejorar la prestación y la pertinencia del currículo educativo									
	Desarrollar sistemas y servicios de apoyo a la educación									
	Desarrollar educación para adultos y educación continuada									
Resiliencia económica	Desarrollar un sector sólido de pequeñas empresas para la creación de empleos									
	Desarrollar un Mercado doméstico (...) y expandir las exportaciones									
	Construir un sector agrícola vibrante y comunidades rurales fuertes									
	Apoyar la pesca sostenible y el turismo									
	Implementar una política macroeconómica coherente y consistente									
	Enfocar en nuevos sectores con capacidad de desarrollo									
Medioambiente saludable	Incorporar la sostenibilidad ambiental a la gestión/planificación									
	Promover la energía verde									
Población Saludable	Acceso universal a servicios médicos									
	Promover un estilo de vida saludable a través de programas familiares y de la comunidad									
	Garantizar la rendición de cuentas para la prestación de servicios de salud									
Escala										
1 Acción Estratégica	2 Acción Estratégica	3 Acción Estratégica								

Fuente: Estimados de OVE basados en el *Public Sector Investment Programme Report* de Belice a abril 2012

*Excluye donaciones

Nota: Aun cuando algunos proyectos podrían ser categorizados más de un tema, (por ejemplo: préstamos para el desarrollo de sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales), cada proyecto fue asignado al tema de "mayor" relación. Las escalas de color verde indican si la organización multilateral cubre una, dos o tres acciones particulares con cada meta. Note que los colores no están relacionados al número de proyectos o a la cantidad de intervenciones monetarias. Mientras más intenso el color, mayor correlación con las metas del gobierno dentro del área de intervención.



Se prevé que el cambio climático cause un aumento en el nivel del mar, que anegaría gran parte de las tierras bajas de Belice, incluidas Ciudad de Belice y las islas que atraen mucho turismo.
© BID, 2007

3 Eficiencia

Dadas las limitadas capacidades de Belice, es de esperar que la labor del Banco en el país tropiece con un mayor número de problemas en la implementación y ejecución de proyectos, incluidos problemas de oportunidad y costos más elevados, que en otros países prestatarios. El análisis de OVE sustenta parcialmente esta hipótesis. Aunque los datos de 2008 a 2012 muestran que el plazo de preparación y ejecución de los proyectos coincide aproximadamente con los plazos requeridos por los grupos de países usados en la comparación, las operaciones de inversión concluidas en fecha más reciente tuvieron largas demoras. También hay datos que apuntan a que algunas de las operaciones de inversión aprobadas recientemente ya están sufriendo retrasos. El análisis indica asimismo que los costos de preparación y ejecución de Belice pueden ser relativamente mayores que los de otros países prestatarios, y sugiere que el Banco debiera prestar atención a la cuantificación y el seguimiento de esos costos.

La eficiencia se mide sopesando las inversiones de tiempo, recursos financieros y recursos humanos con los productos obtenidos. Por cuanto algunos de los productos de las operaciones del Banco no son comparables, los “productos” que consideramos a los efectos del presente ejercicio son la terminación de un proyecto, así como las demoras y las cancelaciones parciales o totales (estas dos últimas se consideran productos negativos). Dado que no existen criterios absolutos de eficiencia, todo juicio debe ser relativo. A este fin se usan varios grupos en la comparación: el resto de los países prestatarios del Banco, el resto de Centroamérica, el resto de la región de CID (Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana), la región del Caribe y otros países que como Belice tienen una baja calificación en el índice del BID de gestión por resultados de desarrollo.

A. PREPARACIÓN Y EJECUCIÓN DE OPERACIONES

La cartera de Belice contiene un número relativamente pequeño de operaciones, y en el período de la estrategia anterior solo se aprobó un préstamo (BL-L1001). Por lo tanto, los indicadores que se analizan a continuación son sumamente inestables y dependen sustancialmente de cada operación individual. El plazo de preparación de los préstamos en apoyo de reformas de política es un ejemplo de ello. Únicamente se han aprobado dos préstamos en apoyo de reformas de política para Belice: BLL1001 (2006) y BL-L1004 (2009). Preparar estas operaciones insumió mucho más tiempo que otros préstamos en apoyo de reformas de política en los grupos usados en la comparación, durante los mismos períodos (Cuadro 3.1). No obstante, podrían constituir casos especiales dada la naturaleza multisectorial de la operación BL-L1004.

CUADRO 3.1: TIEMPOS PARA EL DISEÑO DE PROYECTOS Y LA EJECUCIÓN – PRÉSTAMOS BASADOS EN POLÍTICAS

		Belice	BID	CA-	CID-	CBB	MfDR Bajo
Operaciones aprobadas entre 2003 y 2007							
Diseño							
a1	Tiempo de preparación (meses)	28.2	18.0	22.8	23.5	15.8	14.3
Operaciones aprobadas entre 2008 y 2012							
Diseño							
b1	Tiempo de preparación (meses)	28.8	15.8	12.9	13.4	17.0	17.8

Fuente: OVEDA

En lo que respecta a los nuevos préstamos de inversión, Belice ha tenido un desempeño considerablemente superior al de todos los grupos usados en la comparación (Cuadro 3.2). Entre 2008 y 2012, los plazos de preparación de los préstamos de inversión aprobados fueron más breves por término medio (línea 1), una proporción menor se demoró en los desembolsos (línea 7) y el grado de desembolsos insuficientes en la cartera también fue menor (línea 8). Además, ha habido menos cancelaciones (líneas 5 y 6), y casi no ha habido necesidad de prorrogar las fechas originales de vencimiento de los desembolsos (línea 4). Las operaciones de cooperación técnica muestran un patrón similar en los indicadores que se pudieron elaborar con los datos disponibles (Cuadro 3.3). Los plazos de preparación han sido más breves que en todos los grupos usados en la comparación (línea 1), las prórrogas han sido más breves por término medio (líneas 3 y 4) y ha habido menos cancelaciones parciales y totales (líneas 5 y 6).

**CUADRO 3.2. TIEMPOS PARA EL DISEÑO DE PROYECTOS Y LA EJECUCIÓN –
PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN**

		Belice	BID	CA-	CID-	CBB	MfDR Bajo
Operaciones aprobadas entre 2008 y 2012							
Diseño							
1	Tiempo de preparación (meses)	17.4	20.5	21.3	20.6	22.5	18.9
2	Aprobación al primer desembolso (meses)	12.3	12.0	15.7	13.0	8.0	10.4
Retrasos							
3	(Aprobación al total fecha de expiración) / (Aprobación a la fecha original de expiración): Operaciones cerradas	n.a.	0.6	1.2	0.6	1.1	0.8
4	(Aprobación a la fecha de expiración actual) / (Aprobación a la fecha original de expiración): Operaciones activas	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Cancelaciones parciales							
5	Proporción de las operaciones que fueron canceladas	0.00	0.03	0.00	0.02	0.00	0.04
6	Proporción del total \$ aprobado que cancelado	0.00	0.02	0.00	0.02	0.00	0.01
Progreso de desembolsos (todas las operaciones activas entre 2008-2012)							
7	Incidencia desembolsos bajo lo estipulado entre todas las operaciones cerradas	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
8	Incidencia desembolsos bajo lo estipulado entre todas las operaciones activas	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
9	Promedio de operaciones activas (meses)	40.7	42.6	46.8	45.3	45.5	47.1

Fuente: BID Enterprise Data Warehouse

**CUADRO 3.3. TIEMPOS PARA EL DISEÑO DE PROYECTOS Y LA EJECUCIÓN –
COOPERACIONES TÉCNICAS**

		Belice	BID	CA-	CID-	CBB	MfDR Bajo
Operaciones aprobadas entre 2008 y 2012							
Diseño							
1	Tiempo de preparación (meses)	3.5	4.6	4.2	4.4	6.0	5.7
2	Aprobación al primer desembolso (meses)	n.a.					
Retrasos							
3	(Aprobación al total fecha de expiración) / (Aprobación a la fecha original de expiración): Operaciones cerradas	1.06	1.40	1.40	1.31	1.54	1.57
4	(Aprobación a la fecha de expiración actual) / (Aprobación a la fecha original de expiración): Operaciones activas	1.32	1.43	1.73	1.60	1.46	1.41
Cancelaciones parciales							
5	Proporción de operaciones que fueron canceladas	0.18	0.29	0.32	0.31	0.29	0.29
6	Proporción del total \$ aprobado que cancelado	0.01	0.03	0.04	0.04	0.02	0.01

Fuente: BID Enterprise Data Warehouse

No obstante, estos datos corresponden únicamente a operaciones nuevas y difieren de lo constatado en préstamos de inversión ya ejecutados. Desde que Belice se incorporó al Banco, se han concluido para el país siete préstamos de inversión con un promedio de prórroga en el plazo de ejecución del 60%. Más importante aún, los únicos dos préstamos para inversión que se cerraron durante el periodo 2008-2012 (BL-L1004 y BL-L1017) excedieron la duración originalmente prevista en más de un 120%.

A pesar de las mejoras recientes en la ejecución de proyectos, se hizo evidente —de acuerdo con las entrevistas realizadas por OVE a personal del Banco y contrapartes de Belice, parte de la información disponible en los informes de seguimiento de los proyectos y los resultados de una encuesta sobre las operaciones de cooperación técnica realizada por OVE (Anexo 2)— que se pueden estar produciendo ya algunas demoras en algunas de las operaciones aprobadas desde 2008. La causa de estas demoras mencionada con más frecuencia es una base insuficiente de recursos humanos calificados, un problema relacionado con la insuficiente capacidad de absorción del país. Parece ser especialmente difícil encontrar personas con competencias en gestión de proyectos⁶⁵. En consecuencia, la ejecución de los proyectos avanza lentamente y con dificultad hasta que se obtienen los servicios de un administrador sumamente dedicado y calificado como ocurre, por ejemplo, en la operación BLL1006. Por cuanto estos profesionales escasean en el país, puede llevar un largo tiempo hasta que se encuentra un candidato calificado, y luego se corre todavía el riesgo de que dimita y asuma un cargo similar en un proyecto que le ofrezca una mejor remuneración como ocurrió, por ejemplo, en la operación BLL1013. Un problema similar señalado por los entrevistados es la limitada capacidad de ejecución de proyectos del Gobierno de Belice. En consonancia con esta comprobación, la encuesta de OVE indicó que los dos problemas de ejecución de las operaciones de cooperación técnica citados con mayor frecuencia son la capacidad y el compromiso institucionales de los organismos ejecutores (Gráfico 3.1 en el Anexo I). Cuando se les pidió que opinaran sobre aspectos específicos de las capacidades de los organismos ejecutores, los encuestados en general expresaron una opinión positiva acerca de las competencias del personal, si bien algunos estimaron que el número de funcionarios era insuficiente (Gráfico 3.2 en el Anexo I). Recientemente, el Banco ha realizado inversiones en capacitación en gestión de proyectos (operaciones BL-T1015 y BL-T1052), una medida que probablemente dará buenos resultados.

Otra cuestión que parece presentar dificultades para la implementación de los proyectos es la utilización de los sistemas del Banco, particularmente en materia de adquisiciones. Debido a que las unidades ejecutoras muchas veces poseen un conocimiento limitado de las políticas fiduciarias del Banco, algunos procedimientos requieren una estrecha y reiterada interacción entre las unidades de ejecución y el personal del Banco hasta que se conforman a las normas del Banco; un ejemplo es la compra de equipo de informática en la operación BL-L1009. Además, algunas contrapartes de Belice indicaron que a veces reciben asesoramiento contradictorio del Banco sobre estos temas. Esta comprobación es consistente con el hecho de que la reforma fiduciaria

(OP-129) solo se ha implementado parcialmente en Belice. Es importante mencionar, sin embargo, que el porcentaje de auditorías financieras externas con salvedades es menor en Belice que en todos los grupos usados en la comparación (Cuadro 3.4 en el Anexo I).

La indicación de que las unidades ejecutoras pueden estar recibiendo un asesoramiento fiduciario contradictorio pone de manifiesto un problema de coordinación dentro del Banco, una cuestión que también se ha mencionado a nivel de proyectos. Según manifestaron varios entrevistados, los equipos de diferentes proyectos no parecen mantenerse en estrecho contacto, ni siquiera cuando sus proyectos versan sobre temas o zonas geográficas similares. Por ejemplo, después de que el Programa de Turismo Sostenible (operación BL-L1003) construyó una plaza y ajardinó una acera, el Programa Integrado de Agua y Saneamiento para la Península de Placencia (operación BL-L1015) estaba planeando levantar una gran parte de la acera para enterrar las tuberías de aguas residuales (Gráfico 3.3 en el Anexo I).

B. COSTOS PARA EL BANCO

El Banco ha hecho esfuerzos considerables para ayudar a Belice. Un análisis de costos sugiere que el Banco en Belice ha incurrido en mayores costos de preparación y ejecución que en los países de los grupos usados en la comparación (Recuadro 4 en el Anexo I)⁶⁶. Además, ha invertido en Belice más recursos financieros per cápita —incluidas todas sus operaciones con y sin garantía soberana— que en todos los países de los grupos usados en la comparación, excepto en la región del Caribe (Cuadro 3.5 en el Anexo I). En materia de cooperación técnica, en particular, el Banco invirtió aproximadamente US\$22 por cada ciudadano de Belice entre 2008 y 2012, casi 2,5 veces la suma invertida en la región del Caribe, el grupo usado en la comparación con la segunda cifra más elevada.

No obstante, el Banco no parece estar haciendo esfuerzos proporcionales en el punto de mayor contacto directo con el país. A pesar de la reciente descentralización del Banco, su Representación en Belice es muy pequeña: tiene una plantilla de seis funcionarios —incluidos el Representante, un especialista sectorial y un especialista en gestión financiera—, nueve consultores y seis empleados tercerizados. En consecuencia, por empleado, el número de operaciones aprobadas entre 2008 y 2012 es mayor en Belice que en los países de los grupos usados en la comparación (Cuadro 3.6 en el Anexo I). Del mismo modo, en la última auditoría de los procesos operativos y administrativos de la Representación se informa de una falta de segregación de funciones debido a la insuficiencia de personal⁶⁷. Por otra parte, la Administración señala en dicho informe que la matriz de las remuneraciones aplicables al personal nacional y los consultores en Belice tal vez se aparte de las remuneraciones habituales en el mercado y haga difícil atraer y retener a personal cualificado. Con igual criterio, algunas contrapartes de Belice indicaron que la Representación tiene una alta rotación de empleados,

muchos de los cuales son jóvenes y carecen de experiencia. Todo esto sugiere que la Representación tal vez carezca de capacidad para atender las necesidades que implica la colaboración del Banco con Belice.

C. COSTOS PARA EL PAÍS

Los costos que la colaboración del Banco implica para sus países miembros prestatarios son diversos y difíciles de cuantificar. Esos costos comprenden los cargos financieros adicionales y los intereses que se derivan de las demoras en los proyectos, el tiempo que los funcionarios del Gobierno de Belice dedican a la preparación y ejecución de proyectos y las demás externalidades que pueden resultar de las actividades del Banco. El Banco debe conocer estos costos y debería intentar cuantificarlos y reducirlos. El problema puede ser especialmente importante en Belice, dadas su escala limitada (que implica que los costos de igual valor en dólares son proporcionalmente mayores) y su capacidad de absorción (que implica que incluso un número pequeño de proyectos podría dar lugar a costos que no están presentes en otros países).

Belice debe todavía recurrir a los sistemas del Banco en la ejecución de los proyectos financiados con recursos de éste, y probablemente pasará mucho tiempo antes de que sus sistemas nacionales cumplan con los requisitos exigidos por el Banco. Según se mencionó anteriormente, el hecho de que las unidades ejecutoras de los proyectos muchas veces tengan un conocimiento exiguo de los sistemas y procedimientos del Banco puede demorar la ejecución de los proyectos, con los consiguientes costos financieros y económicos.

Además, los repetidos intentos por cumplir con las políticas fiduciarias del Banco e incluso la ejecución normal de los proyectos pueden, en algunos casos, añadir un volumen de trabajo sustancial para los funcionarios del Gobierno de Belice, que puede que ya estén sobrecargados con sus actividades ordinarias⁶⁸. Algunas cifras pueden ayudar a ilustrar esto. El Gobierno de Belice tiene aproximadamente 9.700 funcionarios —incluidos docentes, agentes de policía y personal sanitario (Gráfico 3.4 en el Anexo I)—, pero el número de funcionarios en cargos de nivel superior e intermedio es muy limitado (Gráfico 3.5 en el Anexo I). Por ejemplo, de acuerdo con la encuesta de OVE, en el ejercicio fiscal 2010/2011 el Ministerio de Finanzas tenía una plantilla de 16 funcionarios de nivel superior e intermedio (Cuadro 3.7 en el Anexo I). Por tanto, a pesar de que la administración pública de Belice tal vez sea grande en relación con la economía y la población activa del país, es pequeña en cifras absolutas, sobre todo en términos de puestos de nivel superior.

Además de realizar las mismas actividades básicas que otras administraciones públicas, los funcionarios públicos beliceños intervienen en el diálogo con los organismos de desarrollo y la ejecución de sus operaciones, lo cual, en términos per cápita, es en Belice una responsabilidad mayor que en otros países. Entre 2008 y 2012, el BID aprobó 29 operaciones, lo que equivale a más de 87 operaciones por millón de habitantes. En

los otros países de los grupos usados en la comparación, el Banco aprobó un número mucho menor de operaciones: de 26,5 por millón de habitantes en la región del Caribe a 5,7 en la región de América Latina y el Caribe, con exclusión de Belice (Cuadro 3.8 en el Anexo I).

Todo esto apunta a los costos de ejecución de las operaciones del Banco, que podrían considerarse inevitables en el corto plazo, dado el número de operaciones actualmente en curso de ejecución. Sin embargo, hay otros costos para el país que el Banco crea y que podrían evitarse. Esos costos se derivan principalmente de las demoras en los proyectos debido a la falta de coordinación; los cambios frecuentes en los jefes de equipo, con las consiguientes alteraciones en la ejecución; las probables contradicciones en el asesoramiento fiduciario; e incluso el diseño incompleto de los proyectos; por ejemplo, en la operación BL-L1013 no se realizaron todos los estudios de factibilidad necesarios durante la fase de preparación.



4 Resultados de las Operaciones del Banco

La Estrategia de País con Belice y los documentos de programación posteriores presentaron una serie de operaciones ajustadas a ocho objetivos estratégicos⁶⁹. El progreso hacia la consecución de esos objetivos fue parcial, sobre todo debido a que muchas de las operaciones se habían aprobado recientemente y también a causa de problemas de diseño o ejecución y las condiciones macroeconómicas del país. Con todo, gracias a la colaboración del Banco, Belice logró algunos productos importantes en los ámbitos de gestión del sector público, administración de la tierra, salud, educación, focalización de los programas sociales y rehabilitación de la infraestructura de transporte.

A. CONTRIBUCIONES A NIVEL DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS CON BELICE

La Estrategia de País con Belice incluyó un marco lógico para hacer el seguimiento de los avances del Banco en la consecución de sus objetivos estratégicos. El marco se actualizó mediante los Documentos de Programa de País subsiguientes, con la adición de un objetivo estratégico y una serie de objetivos operativos e indicadores ajustados a los objetivos de la Estrategia (Cuadro 4.1 en el Anexo I).

Las versiones original y actualizada del marco lógico tienen niveles medianos de evaluabilidad. A nivel de la Estrategia de País con Belice, el marco lógico actualizado presenta ocho objetivos estratégicos vinculados con 24 resultados previstos y 25 indicadores de progreso. A nivel operativo, el marco lógico incluye 68 indicadores. Al correlacionar ambos conjuntos de indicadores, OVE observó que 6 de los 25 indicadores de progreso de la Estrategia no tienen indicadores operativos correspondientes, y que 39 de los 68 indicadores operativos no tienen indicadores correlativos en la Estrategia (Cuadro 4.2 en el Anexo I). En términos de parámetros de medición, 19 de los 25 indicadores de la Estrategia y 63 de los 68 indicadores operativos tienen valores de referencia básicos y valores objetivo (Cuadro 4.3 en el Anexo I).

La labor del Banco entre 2008 y 2012 se tradujo en algunos productos pertinentes (Cuadro 4.4). La asistencia del Banco ha sido fundamental para el progreso de la gestión financiera del sector público, incluida la implementación de un marco fiscal de mediano plazo. OVE también observó mejoras en la administración de la tierra y la capacidad de planificación sectorial, sobre todo en el turismo, en el contexto de la terminación de un Plan Maestro a largo plazo. La intervención del Banco después de la depresión tropical 16 produjo efectos positivos en la reparación de la infraestructura básica, y se han registrado logros positivos en los sectores de la salud, la educación y la protección social, incluida la implementación de un Sistema Único de Información de Beneficiarios.

A pesar de estos resultados positivos, cabe insistir en dos reservas. En primer lugar, la atribución es difícil de establecer, especialmente en las operaciones en el sector social. En materia de salud y educación, por ejemplo, ya se podían observar tendencias positivas en algunos de los indicadores antes de la ejecución de las operaciones del BID, y otros organismos de desarrollo, como las Naciones Unidas y el BDC, apoyaron programas en estos ámbitos simultáneamente con el BID (Gráfico 2.4 en el Anexo I). En segundo lugar, la sostenibilidad a mediano y largo plazo de muchos de los resultados obtenidos o previstos se ve amenazada por la falta de financiamiento adecuado. En los servicios públicos, algunas operaciones carecen de un mecanismo de recuperación de costos definido o sólido⁷⁰, y en las obras de infraestructura, los presupuestos de mantenimiento están lejos de ser óptimos⁷¹. Esta preocupación, planteada también en la anterior Evaluación del Programa de País y reconocida en la Estrategia de País con Belice (documento GN-2520-2, Anexo V.5), es particularmente problemática habida cuenta de la precaria posición fiscal del Gobierno de Belice. No obstante, cabe señalar que la operación más reciente (BL-L1013) incluye la creación de un sistema de gestión del mantenimiento y una campaña de información pública, entre otros productos conexos.

B. CONTRIBUCIONES A NIVEL OPERATIVO

La evaluabilidad de las operaciones aprobadas entre 2008 y 2012 es mediana-alta y mejoró en relación con el período de la estrategia anterior. Las principales deficiencias observadas son los indicadores insuficientes para todos los objetivos específicos y los parámetros de referencia básicos insuficientes (Cuadro 4.5 en el Anexo I).

Entre 2008 y 2012, hubo 45 operaciones activas: 12 préstamos, 24 operaciones de cooperación técnica, 4 operaciones del FOMIN, 2 operaciones de la CII y 3 operaciones de financiamiento no reembolsable de Compete Caribbean (Cuadro 2.2 en el Anexo I). La ejecución de muchas de estas operaciones acaba de comenzar y, por lo tanto, los resultados todavía son exiguos o inexistentes. Por ello, esta evaluación se centra en las operaciones que habían desembolsado como mínimo el 50% de sus recursos en junio de 2012 (Cuadro 4.6 en el Anexo I). Como el Banco ha concentrado su labor con Belice en unos pocos sectores, la evaluación ha dividido las operaciones en grupos temáticos.

CUADRO 4.4. RESUMEN DE RESULTADOS - PRODUCTOS

Proyecto	Meta	Resultados principales a la fecha	Atribución al Banco	Evaluación de sostenibilidad*	Fuente
Gestión del sector público					
Fortalecimiento de la gerencia basada en resultados en el sector público (BL-T1005)	Mejorar la calidad de la inversión pública a través de una mejor planificación e implementación de un sistema de presupuesto por desempeño	- Financiamiento y ayuda en el diseño de <i>Horizon 2030</i> - Revisión de los marcos que rigen la Oficina del Auditor General y el sistema de contratación pública - Plan de acción sobre las debilidades identificadas en PEFA (con BL-L1004)	Alto	Medio	<i>Horizon 2030</i> informe final, informe de consultores y documentos operacionales del Banco
Fortalecimiento de la transparencia y responsabilidad social en Belice (BL-T1034)	Este proyecto asistirá al gobierno de Belice en el diseño de un marco legal y desarrollo de los instrumentos técnicos necesarios para el manejo la política fiscal de acuerdo a los principios de transparencia y responsabilidad	- Transparencia fiscal y marco de responsabilidad (FTRF) y regulaciones (FTRR) aprobado	Alto	Alto	Documentos oficiales del GOB y documentos operacionales del Banco
Programa de apoyo a la política social (BL-L1004)	Mejorar la transparencia y responsabilidad fiscal para obtener sostenibilidad fiscal	-Marco fiscal de medio tiempo (MTFF) aprobado - Marco de transparencia fiscal y responsabilidad social (FTRF) y regulaciones (FTRR) aprobado -Marco para guiar la planificación y gestión de la inversión pública y un plan de acción para implementarlo -Plan de acción para manejar las debilidades identificadas en PEFA (con BL-T1005)	Alto	Bajo	Documentos oficiales del GOB y documentos operacionales del Banco
Manejo de tierras					
Programa de ordenación de tierras III (BL-L1008)	Consolidar y expandir los servicios de manejo de tierras a través de todo el país; proveyendo acceso, calidad y eficiencia a estos servicios	-Encuesta catastral de dos distritos y medio completada -Ayuda para unificar los dos sistemas de registro preexistentes en el país (en esas áreas) -Establecimiento de sistemas de gestión de tierras basados en parcelas	Alto	Medio	Informes de progreso, informes de consultores y documentos operacionales del Banco
Sector social					
Programa reforma sector salud (BL0014)	Incrementar la salud de la población mediante mejoras a la eficiencia, equidad y calidad de los servicios de salud	-Creación de cuatro regiones de salud (<i>como se esperaba, aun no es autónomamente financiados</i>) -NHI cubre el 95% del lado sur de la ciudad de Belice y 84% de las partes elegibles en Toledo y Stann Creek (<i>sobre el objetivo</i>) - Tasas de mortalidad materna, infantil y neonatal en censo, así como la incidencia anual de tuberculosis y HIV/SIDA (<i>como se esperaba, pero ver Cuadro 4.9</i>)	Bajo	Medio	PAHO PCR

Proyecto	Meta	Resultados principales a la fecha	Atribución al Banco	Evaluación de sostenibilidad*	Fuente
Programa de apoyo a la política social (BL-L1004)	Mejorar la calidad y cobertura de los servicios de salud básicos para las poblaciones más vulnerables, la calidad de los maestros y la equidad en el financiamiento de la educación secundaria y la capacidad para enfocar, coordinar, monitorear y evaluar servicios sociales	-Mejora en las tasas de inmunización de niños (como se esperaba) -Visitas para el cuidado prenatal y aumento NHI cobertura de la población elegible en Toledo y Stann Creek (sobre el objetivo) -Creación de la Comisión Nacional de Servicios de enseñanza -Aumento en los distritos del sur de la matrícula neta para la educación secundaria (sobre el objetivo) - Maestros de escuela secundaria con mejores calificaciones (sobre el objetivo) - Menor inequidad en la distribución de fondos entre escuelas - Sistema único de Información de Beneficiarios diseñado e implementado en el distrito sur	Medio	Medio	PAHO Ministro de Educación, Juventud y Deportes PCR
Infraestructura básica y turismo					
Programa emergencia rehabilitación de carreteras inundaciones depresión tropical (BL-L1010)	Rehabilitar, estabilizar y proteger la infraestructura de las carreteras afectadas por los daños de las inundaciones (TD 16)	-Cumplimiento de los seis trabajos de rehabilitación (<i>según planificado</i>)	Alto	Medio-Bajo	Visitas de campo y entrevistas PCR
Programa de turismo sostenible (BL-L1003)	Apoyar la consolidación del mercado turístico nocturno	- <i>Tourism Master Plan</i> (TMP) culminado -Revisión del Sistema de Impuestos al sector turístico culminado -Avance en los trabajos de infraestructura de tres o cuatro destinos	Alto	Alto	Visitas de campo y entrevistas TMP PPMR
Sector Privado					
TTFP para Atlantic Bank (BL-L1012)	Ninguno	-Ocho transacciones financieras importantes cerradas	Alto	Alto	Visitas de campo y entrevistas QRR
Modelo de mentoría para el desarrollo de jóvenes empresarios (BL-M1002)	Mejorar y extender el alcance del modelo empresarial para jóvenes	-Adiestramiento de 104 empresarios -Entrega de 94 propuestas de negocios (<i>40% sobre la proyección</i>) -Tasa de morosidad alcanzó el 70% de la cartera	Alto	Bajo	PCR PPMR
Fortalecimiento institucional del sector de cooperativas de ahorro y crédito (BL-M1004)	Mejorar la fortaleza de las cooperativas de ahorro y crédito y su habilidad de brindar servicios financieros de calidad	-Desarrollo de seis manuales de gestión y planificación -Lanzamiento de nuevos productos financieros -Mejoras en los indicadores de desarrollo y cumplimiento de los estándares prudentes (<i>menor a lo proyectado</i>)	Alto	Alto	Visitas de campo y entrevistas Liga de Cooperativas de Ahorro y Crédito PPMR
FINPYME	Ayudar a PYMEs a ser más competitivas y mejorar su acceso a recursos potenciales de financiamiento	-13 PYMEs participaron y obtuvieron una revisión de diagnóstico (<i>mayor a la proyección</i>) -Seis talleres de capacitación para un promedio de 15 PYMEs cada uno	High	High	Belize Invest

Fuente: OVE basado en los recursos indicados

*Refleja la evaluación de OVE de la probabilidad de que los logros obtenidos sean mantenidos a largo plazo.

1. Gestión del sector público

El Banco viene colaborando con Belice en la mejora de la gestión pública desde antes de que se aprobara la Estrategia de País con Belice. En el período 2008-2012, hubo tres operaciones destinadas a elaborar un marco fiscal de mediano plazo, desarrollar la capacidad de planificación del Gobierno de Belice y establecer los principios jurídicos de transparencia y responsabilidad fiscal. Otro objetivo a largo plazo de esta labor ha sido la reducción de la presión fiscal alcista sobre los tipos de interés.

El enfoque del Banco tuvo de facto⁷² dos orientaciones. En primer lugar, dos operaciones de cooperación técnica no reembolsable (BL-T1005 y BL-T1034) financiaron la capacitación del personal y los servicios de consultoría necesarios para elaborar los proyectos de ley y los marcos deseados⁷³. En segundo lugar, el quinto componente de una operación de préstamo en apoyo de reformas de política (BL-L1004) estableció como condiciones previas para el desembolso la aprobación de estas leyes y marcos. En consecuencia, en 2010 Belice contaba con un marco fiscal de mediano plazo; un marco para orientar la planificación y gestión de la inversión pública y un plan de acción para implementarlo; y un marco de transparencia y responsabilidad fiscales y los reglamentos conexos. Las operaciones BL-T1005 y BL-L1004 también se combinaron para elaborar un plan de acción destinado a abordar las principales deficiencias de gestión de las finanzas públicas identificadas en la evaluación PEFA de 2009⁷⁴.

La operación BL-T1005 también ayudó a Belice a diseñar un marco de planificación a largo plazo —el documento titulado *Horizon 2030*, que se terminó en junio de 2011—, que según se espera proveerá la estructura general dentro de la cual se han diseñar los planes de desarrollo. Además, el Banco financió una revisión del marco legislativo que rige a la Auditoría General, una revisión del sistema nacional de contratación pública y diversos cursos de capacitación para funcionarios públicos (Cuadro 4.7 en el Anexo I).

Por último, respecto de muchas de las operaciones, difícilmente se puede determinar la efectividad en términos de efectos directos de desarrollo en este momento, pues los productos no se han utilizado (por ejemplo, *Horizon 2030*) o necesitan un lapso más prolongado para que sus efectos sean observables (por ejemplo, el marco de transparencia y responsabilidad fiscales y los reglamentos conexos). En otros casos, sin embargo, hay datos que delatan una falta de efectividad. El marco fiscal de mediano plazo se incorporó a los documentos de los presupuestos para los ejercicios fiscales 2010/2011 y 2011/2012, pero no figuró en el documento del presupuesto para el ejercicio fiscal 2012-2013. El hecho de que el país haya solicitado una reestructuración de la deuda demuestra, una vez más, que ha abandonado —al menos temporalmente— la trayectoria de mediano plazo que había enunciado en anteriores documentos presupuestarios.

La actividad económica de Belice está muy concentrada en unos pocos sectores, a saber: el turismo, la agricultura —principalmente caña de azúcar, cítricos y banano— y, en más recientemente, el petróleo.

© Fontakadom, 2008



2. Administración de la tierra

Durante el período de la Estrategia de País con Belice, la labor del Banco en materia de gestión de la tierra en Belice produjo avances sustanciales. En 2012, se habían aprobado tres operaciones conexas: el Proyecto de Ordenación de Tierras (BL0007, 1997-2001), el Programa de Ordenación de Tierras II (BL0017, 2001-2010) y el Programa de Ordenación de Tierras III (BL-L1008, 2009 hasta el presente). Por cuanto estos proyectos están vinculados entre sí, la contribución del Banco en este ámbito se puede evaluar mejor si se examinan colectivamente.

Esta serie de proyectos se inició con el objetivo de establecer un sistema de administración de la tierra y afianzar la seguridad de la tenencia de la tierra. En el diseño original del sistema estaba implícita también la intención de mejorar el régimen de la tributación inmobiliaria. Los objetivos de los proyectos no siempre se han logrado plenamente y, en su conjunto, los proyectos requirieron más tiempo y recursos para producir los resultados previstos originalmente. El sistema de administración de la tierra no estuvo bien concebido desde el principio y, en consecuencia, fue preciso en al menos dos ocasiones reformar su alcance estando ya en curso la ejecución. Además, los proyectos experimentaron problemas importantes de ejecución, algunos de ellos derivados de la limitada capacidad del país. En primer lugar, se demoró el levantamiento catastral, en parte debido a que el país no contaba con un número suficiente de agrimensores capacitados para utilizar las técnicas modernas de agrimensura⁷⁵. En segundo lugar, la

puesta en marcha del sistema de información que se está creando ha tropezado con dificultades debido a la limitada capacidad técnica del personal que lo utiliza⁷⁶, un problema que conspira contra la sostenibilidad y que el proyecto ha tratado de mitigar impartiendo capacitación.

Es importante mencionar que se lograron avances significativos durante el periodo 2008-2012. La decisión del Banco de reducir en gran medida el alcance del Programa de Ordenación de Tierras III, en relación con el Programa de Ordenación de Tierras II —un proyecto mucho más ambicioso—, parece haber sido acertada. En lugar de continuar imponiendo una carga a la ya limitada capacidad del país, y en consonancia con la tendencia de rendimiento insuficiente demostrada por las dos operaciones anteriores, el Programa de Ordenación de Tierras III se concentró en terminar los trabajos pendientes y asegurar un producto de alta calidad.

En general, se puede decir que una buena parte del país⁷⁷ dispone ahora de un catastro preciso (Cuadro 4.8); los derechos de dominio se han saneado; se han unificado los dos regímenes de registro inmobiliario en esa parte del país; y se ha establecido un sistema moderno de administración de tierras, basado en parcelas, que puede procesar todos los servicios relacionados con la tierra ofrecidos por el Gobierno de Belice. Además, las rentas del impuesto inmobiliario aumentaron significativamente alrededor de la época en que se ejecutó el Programa de Ordenación de Tierras II (Gráfico 4.1 en el Anexo I). Sin embargo, estos proyectos no han logrado reformar las políticas del país relativas a la tierra ni tampoco mejorar su capacidad de planificación de la tierra.

3. Sectores sociales

En el periodo 2008-2012, el Banco también realizó intervenciones en los sectores de la salud, la educación y la protección social.

Salud. El programa de Reforma del Sector de la Salud (BL0014) cerró en 2010, tras 10 años de ejecución⁷⁸. El programa apoyó la descentralización del sistema hacia cuatro regiones sanitarias y hospitales autónomos, las inversiones en infraestructura y equipamiento y la creación del Fondo Nacional de Seguro Médico (NHI) para financiar un paquete de servicios básicos, si bien este componente se excluyó del programa en 2003 cuando el Gobierno de Belice asumió el financiamiento del Fondo⁷⁹.

Hay indicios de que la reforma logró algunos productos positivos. En términos de acceso, desde 2006, el NHI cubre aproximadamente a un tercio de la población y llega a las zonas donde se concentran los pobres⁸⁰. En estas áreas piloto, la cobertura llegó al 95% de la población de Ciudad de Belice y al 84% de la población elegible en Toledo y Stann Creek⁸¹ en 2009, frente a menos del 45% en 2002. Desde una perspectiva epidemiológica, la validación de OVE indica una reducción en la incidencia anual de

la tuberculosis y el VIH/SIDA. En el caso de las tasas de mortalidad materna, infantil y neonatal, los resultados son menos claros, pues dependen del indicador y de la fuente utilizados (Cuadro 4.9 en el Anexo I).

No obstante, la operación no había sido diseñada para atender las necesidades específicas de Belice. Carecía de una evaluación de las fallas del Estado y del mercado que hicieron necesaria una reforma y, en cambio, se conformaba principalmente al plan de reforma sanitaria financiado con recursos del Banco entre 1995 y 2005⁸². En consecuencia, algunas de las reformas que propuso no eran coherentes con el contexto beliceño⁸³. El programa logró establecer cuatro regiones sanitarias, pero estas regiones no son todavía económicamente autónomas y no hay datos que indiquen que la eficiencia haya mejorado. De hecho, las entrevistas sugieren que la descentralización administrativa multiplicó las estructuras burocráticas y aumentó la ineficiencia, lo que es especialmente inquietante en un país pequeño con capacidad limitada. Por otra parte, el programa no logró implementar un mecanismo nacional sostenible para el financiamiento de la atención de salud. Según la Organización Panamericana de la Salud⁸⁴, la extensión del NHI al resto del país y su sostenibilidad son inciertos porque no existe un mecanismo definido de financiamiento de mitad de período⁸⁵, situación que continúa hasta ahora. Además, la reforma no fue acompañada por un aumento en el número de médicos per cápita, y la equidad en la distribución de los profesionales de la salud en zonas rurales sigue siendo un problema⁸⁶.

El Banco también se ocupó del “fortalecimiento de la atención primaria de salud a las poblaciones pobres y vulnerables”, en el contexto de la operación de préstamo en apoyo de reformas de política BL-L1004 (Programa de Apoyo a la Política Social). Sin embargo, algunas de las condiciones establecidas por el programa eran demasiado vagas para garantizar el logro de los objetivos (Cuadro 4.10 en el Anexo I). Por ejemplo, la condición 1.1a preveía la aplicación de medidas administrativas concretas para aumentar el registro en el NHI; el país respondió con la presentación de una lista de medidas (principalmente) no administrativas; por ejemplo, reuniones con líderes de los pueblos y visitas escolares. Algunas de esas medidas se aplicaron antes de que el préstamo en apoyo de reformas de política entrara en tramitación⁸⁷. Además, el Banco tal vez haya perdido una oportunidad para mejorar la sostenibilidad fiscal del NHI⁸⁸, una cuestión que ha estado inscrita en la agenda desde la década de 2000 y que es de suma importancia dados los problemas de sostenibilidad fiscal de Belice.

Educación y otros servicios sociales. El préstamo en apoyo de reformas de política BL-L1004 también abarcó la enseñanza secundaria —con miras a mejorar la cobertura, asegurar un financiamiento equitativo entre todas las escuelas y mejorar la calidad de los docentes— y la focalización y el seguimiento de los servicios sociales, con el objetivo de mejorar la facilitación de información a los beneficiarios, y la selección de los mismos, y asegurar la evaluación de los servicios. Las condiciones vinculadas con estos componentes son más específicas que las vinculadas con la salud, y los resultados en general son positivos. En el sector de la educación, se lograron los seis productos

previstos, incluidos los siguientes: la creación de la Comisión Nacional de Servicios Docentes; un aumento de la tasa neta de matriculación en la enseñanza secundaria en los distritos del sur; una mejor formación de los profesores de secundaria⁸⁹; y una distribución menos desigual de los recursos entre escuelas ricas y pobres. En materia de servicios sociales, se elaboró el Sistema Único de Información de Beneficiarios y se lograron las metas de inscripción en el sur del país; sin embargo, no se lograron las metas de seguimiento y evaluación.

En su conjunto, el préstamo en apoyo de reformas de política concluyó con resultados mixtos⁹⁰. Por un lado, la operación generó la mayor parte de sus productos, y si bien algunas de las condicionalidades no estaban bien definidas —por lo que su cumplimiento no garantiza una alta probabilidad de obtener los objetivos de desarrollo deseados—, otras condicionalidades sí lo estaban. Por otro lado, algunas de las reformas impulsadas por la operación implicaban costos fiscales adicionales y, por lo tanto, estaban en conflicto con los objetivos de sostenibilidad fiscal de la operación. La expectativa de que las reformas serían fiscalmente neutrales debido a una mayor eficiencia parece haber sido demasiado optimista⁹¹, y no se tuvo en cuenta el costo fiscal de la creación de la Comisión Nacional de Servicios Docentes.

4. Infraestructura básica y turismo

En 2008-2012, el Banco brindó un apoyo importante a Belice en lo que respecta a la infraestructura básica. Aprobó cuatro préstamos en este ámbito: una operación de la FRI (BL-L1010) para rehabilitar carreteras y otras obras de infraestructura básica dañadas por una fuerte inundación en 2008; un proyecto de manejo de los residuos sólidos de las ciudades y pueblos del corredor central este-oeste del país (BLL1006); un programa de agua y saneamiento en Placencia (BL-L1015); y un programa para mitigar las inundaciones en la zona norte de Ciudad de Belice (BLL1013).

Estas operaciones son aún demasiado recientes para mostrar resultados. La única excepción es la operación BL-L1010, el Programa de Emergencia para la Rehabilitación de Carreteras en Respuesta a las Inundaciones Causadas por la Depresión Tropical 16 en Octubre de 2008, que cerró en 2010. Se suponía que el proyecto constituiría una respuesta inmediata al desastre, pero fue aprobado casi seis meses después⁹² porque el Gobierno de Belice tenía que crear un instrumento jurídico para declarar “zonas de desastre”, de conformidad con las condiciones de la FRI, y porque se necesitaba la confirmación de que el país tenía espacio fiscal para un préstamo de la FRI.

El monto aprobado —US\$5 millones— representa aproximadamente el 42% de la estimación inicial de los daños, lo que supera en más de 20 puntos porcentuales el promedio de las 14 operaciones de la FRI aprobadas por el Banco desde 2000 (Cuadro 4.11 en el Anexo I). Debido a la naturaleza del instrumento, no se persiguieron objetivos específicos, y el Banco perdió la oportunidad de aumentar la resiliencia de un país sumamente vulnerable a los fenómenos meteorológicos extremos. Las

obras de rehabilitación se concluyeron satisfactoriamente⁹³; sin embargo, durante una visita al terreno, OVE observó el deterioro de algunas de las obras debido a un mantenimiento insuficiente. Como se señaló anteriormente, la sostenibilidad es motivo de preocupación en Belice, ya que se dedican pocos recursos al mantenimiento de la infraestructura⁹⁴.

El elemento central de la labor del Banco en el sector del turismo es el Programa de Turismo Sostenible (BL-L1003), que se orienta a incrementar “la contribución del turismo al crecimiento económico nacional... [mediante] la consolidación del mercado turístico de pernoctación”⁹⁵. El proyecto prevé lograr ese objetivo de dos maneras. En primer lugar, financia la construcción de infraestructuras turísticas, tales como parques y centros de acogida, en cuatro destinos populares del país. Las obras están a punto de concluirse en tres de los cuatro destinos, pero todavía no es posible observar resultados⁹⁶. En segundo lugar, el proyecto busca fortalecer la capacidad institucional de Belice en el sector turístico. En particular, cabe mencionar entre las actividades dedicadas a este fin la elaboración del Estudio de la fiscalidad del sector del turismo y el Plan Maestro Nacional de Turismo Sostenible, que se espera que el Gabinete apruebe en breve.

5. Sector privado

La labor con el sector privado de Belice se llevó a cabo principalmente a través del FOMIN, la CII, y Compete Caribbean. La única operación del BID con el sector privado fue una garantía con cargo al Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior, por valor de US\$1 millón, a favor de Atlantic Bank (BLL1012), aprobada en 2009. Al amparo de esa garantía, Atlantic Bank cerró ocho operaciones de financiamiento de importaciones. Como la operación se consideró satisfactoria, en 2012 la garantía se aumentó a US\$3 millones. Esta operación es acorde con la Estrategia de País con Belice, pues se orienta a reducir el costo interno del financiamiento, el principal obstáculo que traba el crecimiento económico identificado en la Estrategia.

Dos operaciones del FOMIN y un programa de asistencia técnica de la CII también tuvieron la misma orientación. La operación BL-M1002, Modelo de Mentoría para el Desarrollo de Jóvenes Empresarios, fue el segundo intento del FOMIN⁹⁷ de implementar este mecanismo en Belice. La parte no reembolsable de la operación logró sus metas de productos, la capacitación y la mentoría de negocios (Cuadro 4.12 en el Anexo I). Sin embargo, el componente reembolsable, que prestó apoyo financiero a las iniciativas de jóvenes empresarios, se canceló después de desembolsado el 40% de los fondos, dejando tras de sí un elevado índice de morosidad en su cartera.

La operación BL-M1004, Fortalecimiento Institucional del Sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, se encaminó a fortalecer la capacidad institucional de la *Credit Union League* (Asociación de Cooperativas de Crédito) de Belice y, por ese medio, a

mejorar las cooperativas de crédito y los servicios financieros que prestan a las micro y pequeñas empresas. El proyecto cumplió con la mayoría de sus metas de productos, incluidas la redacción de seis manuales de gestión y planificación y la puesta en marcha de nuevos productos financieros. Puesto que una de las cooperativas abandonó la Asociación, el número de cooperativas de crédito que mejoraron sus indicadores de desempeño financiero y cumplieron con las normas prudenciales fue ligeramente inferior al previsto: 6 frente a 7 y 6 frente a 8, respectivamente.

La tercera operación relacionada con el acceso al crédito fue puesta en marcha en 2009 por la CII en el contexto del Programa FINPYME. De acuerdo con el Informe Anual 2009 de la CII, 13 PYME participaron en el programa y obtuvieron una revisión de diagnóstico, con lo que se superó la meta prevista. El programa incluyó también seis talleres de capacitación para un promedio de 15 PYME cada uno.



A pesar de su ubicación geográfica económicamente ventajosa, Belice enfrenta altos costos de transporte interno debido a su limitada infraestructura, en particular su baja densidad de vías pavimentadas e infraestructura de transporte aéreo.
© Hector Conroy, 2012

5 Observaciones Finales y Recomendaciones

A. OBSERVACIONES FINALES

Este informe se inició con una caracterización de Belice como Estado pequeño. El objetivo era señalar a la atención algunos de los problemas estructurales del país, cuyas consecuencias para el desarrollo económico el Banco al parecer no reconoce plenamente. En efecto, entre otras características, los Estados pequeños como Belice carecen de las economías de escala que se sabe son importantes para el desarrollo económico, y son sumamente vulnerables a las conmociones económicas y climáticas. El Banco cuenta con varios Estados pequeños en desarrollo entre sus países miembros prestatarios⁹⁸ y, sin embargo, no ha adoptado una estrategia para adaptar su colaboración a los problemas especiales de esos Estados. Esto afecta a la pertinencia del Banco en esos países.

Dentro de la misma problemática, la Estrategia de País con Belice para el período 2008-2012 no busca orientar los esfuerzos del Banco a ayudar a Belice a superar los desafíos planteados por su escala. Cabe señalar en particular el interés y acción limitados en relación con la integración —para ayudar a superar las limitaciones de escala del país—, excepto por medio del comercio y, en menor medida, el exiguo hincapié que se hace en reducir la vulnerabilidad del país frente a las conmociones y el cambio climáticos.

Esto no significa que la labor del Banco en 2008-2012 no haya sido pertinente. El Banco identificó varios desafíos de desarrollo importantes hacia los que orientó su labor, a saber, la gestión del sector público, la administración de la tierra, la salud, la educación, la infraestructura y la seguridad ciudadana. Por otra parte, respondió a conmociones importantes sufridas por el país, esto es, la depresión tropical 16 en 2008 y, en menor medida, el huracán Richard en 2010. Asimismo, el Banco en fecha

reciente destinó recursos del mecanismo del Plan de Acción para los países de los grupos C y D a aumentar la capacidad local en la gestión de proyectos, una decisión que bien puede producir buenos resultados en términos de mitigar la restricción de capacidad de recursos humanos del país.

Con todo, las medidas del Banco no siempre fueron coherentes con la sostenibilidad de la deuda del Gobierno de Belice, según se determinó en la Estrategia de País. Cuando comenzó el período de esta estrategia, Belice había reestructurado recientemente una fracción importante de su deuda pública. A pesar de los esfuerzos del gobierno para mantener la disciplina fiscal, las distintas sacudidas que sufrió el país y la nacionalización de dos grandes empresas de servicios públicos menoscabaron su frágil situación fiscal. En este contexto, y a pesar de que el país no mostraba signos de mejoría, el Banco incrementó su monto global de financiamiento en casi un 40%. Esta decisión no agravó los problemas financieros del país porque la ejecución ha sido más lenta de lo que se había previsto, y los flujos netos de préstamos se han mantenido en general dentro del caso hipotético básico de la Estrategia de País con Belice.

Belice posee también una capacidad limitada en términos de recursos humanos e instituciones. No se observa con claridad si el Banco tuvo esto en cuenta cuando decidió aprobar nueve operaciones de préstamo en cuatro años. Los indicios de que probablemente se estaba excediendo la capacidad del país se habían observado durante el período de la estrategia anterior. En consecuencia, la ejecución de las operaciones del Banco en Belice tiende a ser más onerosa, y tal vez más lenta a juzgar por las operaciones concluidas, que en otros países. Es lo que cabe esperar en Estados pequeños con capacidad limitada, y el Banco acierta al aceptar unos mayores costos relativos en la colaboración con Belice que con países más grandes. De hecho, el Banco debería estudiar la posibilidad de aumentar su presencia en el país. Eso le permitiría al Banco mejorar la ejecución de sus operaciones (por ejemplo, mediante un asesoramiento fiduciario más estable y una mayor capacitación en gestión de proyectos) y reducir los costos que para el país implica la colaboración con el Banco.

Aunque no se dispone de una medida específica de esos costos, bien podrían ser elevados en relación con la capacidad de Belice. El Banco haría bien en cuantificarlos y reducirlos. Una forma de hacerlo es a través de la coordinación, tanto dentro del BID como a nivel de todos los organismos de desarrollo. Aunque la coordinación entre organismos de desarrollo es responsabilidad del Gobierno de Belice, quizá debido a su capacidad limitada, no parece que la esté llevando a cabo de manera integral. Por ser el único banco multilateral de desarrollo con una representación en el país, el BID podría ayudar a Belice en esta tarea, en cuyo caso presumiblemente sería preciso contar con una plantilla ampliada en la Representación.

A menudo se dice que Belice es un país que ha crecido a un ritmo rápido y que ha llegado a niveles de PIB per cápita que lo ubican entre los países de ingresos medianos. Aunque verdadera, esta descripción presenta erróneamente la situación. Belice enfrenta varios obstáculos importantes en su camino hacia el desarrollo económico. Además de los desafíos que plantean la falta de economías de escala, la capacidad limitada y la vulnerabilidad, el país está reestructurando un elevado nivel de deuda; el resultado puede ser una mitigación importante de la presión fiscal, pero también se puede sentar un precedente que haga más difícil acudir a los mercados financieros internacionales. Belice tiene también altos índices de pobreza, desempleo y criminalidad violenta. Más de la mitad de la población tiene menos de 25 años de edad y bajos niveles de instrucción formal. Belice se encuentra en una zona con una fuerte presencia de delincuencia organizada, y su principal sector económico —el turismo— es muy sensible a las condiciones de seguridad. Los desastres naturales y el cambio climático podrían producir grandes efectos negativos sobre el turismo y la agricultura —sus principales sectores productivos—, incluida la sumersión de una gran parte de los cayos y Ciudad de Belice.

B. RECOMENDACIONES

A la luz de los desafíos que encara el país y de las conclusiones de la presente evaluación, OVE formula las siguientes recomendaciones:

- **El Banco debe empeñar un mayor esfuerzo para profundizar la integración del país.** Una forma para que el país pueda superar sus limitaciones de escala es su integración con otros países. Las regiones naturales para la integración son Centroamérica, México y el Caribe, pero la integración con países de otras regiones también sería posible. La integración debe ir más allá del intercambio comercial para abarcar ámbitos como los seguros contra fenómenos meteorológicos, los mercados financieros y los sectores de alto costo, como la educación especializada y la salud. El país ya ha suscrito algunos acuerdos de integración y colaboración, incluso en algunos de estos ámbitos; el Banco podría ayudar a Belice identificar otros ámbitos con grandes beneficios potenciales y propiciar la elaboración de acuerdos.
- **El Banco debe hacer un esfuerzo mayor aun para reducir la vulnerabilidad del país, entendida en sentido amplio.** El Banco debería seguir ayudando a Belice a identificar las políticas e infraestructuras clave que puedan mitigar su vulnerabilidad frente a desastres naturales, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos o el cambio climático, y podría ayudar a formular políticas adecuadas o financiar la construcción de infraestructura. El Banco también puede aumentar sus esfuerzos, en coordinación con otros actores que colaboran con el país, para ayudar a Belice a crear una red de protección social

amplia y bien coordinada. Por último, mediante la promoción de la integración, el Banco podría ayudar a Belice a diversificar los destinos de sus exportaciones, incluido el turismo.

- **Es preciso que la acción del Banco se ajuste a la capacidad de absorción del país, en términos de instituciones y recursos humanos.** El Banco debería seguir estudiando las instituciones, reglamentos y dotación de recursos humanos del país para ayudarle a fortalecer las partes más débiles y evitar sobrecargarlas con las operaciones. A ese fin es preciso instrumentar una coordinación estrecha con otros organismos de desarrollo de modo que se evite el tipo de problema que se suele denominar la “tragedia de los bienes comunes”. Ello significa también que se debe obrar con carácter selectivo y priorizar las operaciones.
- **El Banco debe velar por que todas sus operaciones sean coherentes con el análisis de sostenibilidad de la deuda contenido en la Estrategia de País con Belice.** OVE reitera esta recomendación de la Evaluación del Programa de País anterior, pues las condiciones financieras del país no han mejorado sustancialmente y ya hubo un aumento del monto global de financiamiento en estas circunstancias.
- **El Banco debe procurar que se reduzcan los costos que impone al país.** El Banco debería tratar de cuantificar cuán oneroso es para Belice ejecutar las operaciones financiadas con recursos del BID y luego tratar de reducir esos costos. Incluso sin esa cuantificación, el Banco puede tomar algunas medidas para reducir esos costos: (i) mejorar la coordinación, tanto entre las operaciones del BID como con los organismos de desarrollo (la coordinación entre los organismos de desarrollo es una responsabilidad que incumbe al Gobierno de Belice, pero el BID debería prestarle asistencia si el Gobierno no puede hacerlo, naturalmente sin excluir al Gobierno en el proceso); (ii) poner especial cuidado en evitar demoras en la ejecución de los proyectos; y (iii) de acuerdo con la recomendación 3, actuar con criterio selectivo e intervenir únicamente en ámbitos en los cuales es probable que no se exceda la capacidad del país.
- **El Banco debería estudiar la posibilidad de reforzar su presencia en el país.** Los mayores esfuerzos de coordinación antes recomendados, así como el mayor apoyo al país en materia de ejecución, requieren una mayor presencia del Banco en el país. OVE recomienda que la Administración estudie los medios conducentes a ese fin, ya sea mediante la ampliación de la plantilla de la Representación o de otra manera. Aunque esta acción tal vez implique mayores costos, el Banco debería sopesar esos mayores costos con las necesidades del país.

Además de estas recomendaciones relativas a la labor del Banco en Belice, OVE sugiere que el Banco en su conjunto examine la forma en que lleva a cabo su acción con los países pequeños. Este proceso podría incluir, por ejemplo, un análisis de si

instrumentos como la FRI están logrando un buen equilibrio entre costos y beneficios en los países en los cuales la reducción de la vulnerabilidad tiene una prioridad de desarrollo tan alta. De ser aplicable, el Banco debería considerar la adopción de una estrategia que adapte su labor a las necesidades especiales de desarrollo que plantea la pequeña escala de estos países.

- 1 Cifra obtenida del Censo de 2010. Las cifras oficiales de población exhiben variaciones considerables: en su publicación titulada “Main Results from the 2010 Census”, el Instituto de Estadística de Belize presenta cifras diferentes, que oscilan entre 303.422 y 312.698 habitantes. Según el Banco Central de Belize, la población asciende a 323.400 habitantes. Por último, la Encuesta Nacional de la Población Activa indica que la población total, en abril de 2012, era de 338.936 habitantes.
- 2 Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial. La cifra corresponde a 2011 en dólares estadounidenses ajustados según la paridad del poder adquisitivo.
- 3 En la primera Evaluación del Programa de País de Belize (documento RE-296) se reconoció este punto.
- 4 Informe de la Secretaría del Commonwealth/Grupo de Trabajo conjunto sobre pequeños Estados del Banco Mundial, 2000, pág. ii. Otros autores hacen clasificaciones ligeramente diferentes: véase, por ejemplo, Thomas (2007).
- 5 Esta cifra se obtiene aplicando el índice de población activa, tomado de la Encuesta Nacional de la Población Activa de abril de 2012, a la cifra de población antes mencionada.
- 6 La existencia de una administración pública proporcionalmente grande es típica de los Estados pequeños (véase Alesina y Wacziarg, 1998).
- 7 Véase Bulmer-Thomas y Bulmer-Thomas, 2012, pág. 174.
- 8 Banco Central de Belize, 2011. Las exportaciones a la CARICOM y las importaciones de la CARICOM representan el 7,3% y el 2,3% del total, respectivamente. Por otra parte, el comercio con Centroamérica varía sustancialmente. En 2009, las exportaciones a esta región representaron más del 18% del total, mientras que en 2011 cayeron a solo el 0,8%. Las importaciones de Centroamérica oscilaron entre el 18,8% y el 14,8% del total.
- 9 Cifras obtenidas de la Junta de Turismo de Belize, el Banco Central de Belize y el informe de la consulta del Artículo IV del FMI correspondiente a 2011, respectivamente.
- 10 Véanse CCCRA, 2012, y UNFCCC2, 2011.
- 11 Cifras obtenidas del Gobierno de Belize, y el Banco de Desarrollo del Caribe, 2010, Country Poverty Assessment.
- 12 Véase Gobierno de Belize y BDC (2010).
- 13 Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2009, pág. 102. Véase también Alesina y Spolaore, 2003.
- 14 De acuerdo con un ejercicio de contabilidad del crecimiento realizado por el FMI, el crecimiento de la productividad total de los factores, que fue un elemento con una aportación clave en la década de 1980 (3,25 puntos porcentuales), ha pasado a ser negativo (FMI, informe de la consulta del Artículo IV de 2011, pág. 13).
- 15 Según el censo de 2010, el 38% de la población total ha nacido en el extranjero y el 77%, en su mayoría procedente de zonas agrícolas, ha emigrado de Centroamérica. Véase también Bulmer-Thomas y Bulmer-Thomas, 2012.
- 16 Kuznets (1960); Alesina y Spolaore (1997).
- 17 Véase, por ejemplo, el prefacio de Horizon 2030, y los objetivos enunciados en el Plan de Trabajo del NICH para 2010-2015.
- 18 Belize es el único país del Caribe que goza de estos beneficios para ambos productos y, tras Santa Lucía, se prevé que sea el más afectado cuando estas preferencias lleguen a su término. Véase Mlachila et al. (2008).
- 19 Las fuentes de estas cifras son la Junta de Turismo de Belize (2008) y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, Belize Country Report 2011, respectivamente.

- 20 Véase Hausmann y Klinger, 2007.
- 21 Ídem.
- 22 Fuente: Informe de la consulta del Artículo IV del FMI, 2004, y Banco Central de Belize, 2012, Major Economic Indicators 2000-2011.
- 23 El financiamiento de la DFC se caracterizó por una gran concentración en grandes prestatarios y en los distritos de Cayo y Belize. Además, la mayoría de los préstamos se destinaron al sector de la construcción —principalmente de viviendas públicas— y en segundo lugar a los servicios profesionales, el transporte, el turismo, la agricultura, los préstamos estudiantiles y los servicios públicos (Nogales, 2006).
- 24 El BID y el FMI habían sugerido que se disolviera la DFC.
- 25 Fuente: Documentos de los presupuestos para los ejercicios fiscales 2007/2008 y 2008/2009.
- 26 Esta cifra excluye los años 1996 y 2008, cuando el combustible y los precios internacionales del combustible y los alimentos causaron repuntes inflacionarios.
- 27 Véase Bulmer-Thomas y Bulmer-Thomas, 2012.
- 28 Véase PNUD, 2010.
- 29 Fuente: Banco Central de Belize, 2012, Major Economic Indicators (2000-2011).
- 30 El saldo primario ha sido positivo desde el ejercicio fiscal 2004/2005. No obstante, la nacionalización de dos grandes empresas aumentó el pasivo contingente del Gobierno de Belize (véase el párrafo 1.25).
- 31 El Partido Democrático Unido (UDP) volvió al poder después de 10 años de gobierno del Partido Popular Unido (PUP).
- 32 Se prevé que los yacimientos de petróleo se agoten para 2019.
- 33 Véase Documento del presupuesto para el ejercicio fiscal de 2010/2011, págs. 11 y 16.
- 34 Véanse Documentos de los presupuestos para los ejercicios fiscales 2007/2008 y 2008/2009.
- 35 Véase Documento del presupuesto para el ejercicio fiscal 2010/2011.
- 36 FMI, Informe de la consulta del Artículo IV, 2011.
- 37 Según el Gobierno de Belize, Belize Telemedia Limited fue adquirida para eliminar las concesiones otorgadas por el gobierno anterior (los “Acuerdos de Adaptación”) y los “grilletes” que el monopolio representaba para el crecimiento económico. Belize Electricity Limited, por otra parte, fue nacionalizada para evitar los aumentos de tarifas o cortes de electricidad anunciados por los propietarios anteriores (véase el Documento del presupuesto para el ejercicio fiscal 2012/2013). Aunque están todavía pendientes de resolución judicial, las sumas de las indemnizaciones oscilan entre aproximadamente el 6% del PIB de 2011 —porcentaje ofrecido por el Gobierno de Belize— y el 31%, que es el monto reclamado por los antiguos propietarios. Véase Economic & Financial Update, 2012.
- 38 Véase Stabroek News, Belize government wins re-election, 9 de marzo de 2012.
- 39 Véase, por ejemplo, Rao, Suajta, 2012, What to do with Belize’s superbond, Reutersprints.com, 15 de febrero.
- 40 Debe señalarse, no obstante, que de conformidad con las normas del Banco (documento GN-2567-2) la Estrategia de País con Belize seguirá vigente hasta junio de 2013.
- 41 En Belize solo hay cinco bancos privados y dos de ellos detentan alrededor del 45% de todos los activos financieros. Además de estos cinco bancos, existen 13 cooperativas de crédito, seis bancos extraterritoriales y un banco de desarrollo (la DFC) (Perez, 2011).
- 42 Ministerio de Finanzas, Financial Update, junio de 2012.
- 43 Véanse Perez (2011) y Hausmann y Klinger (2007).

- 44 Belize se incorporó a varias organizaciones internacionales después de la independencia, incluidos el Banco Mundial (1982), el FMI (1982) y, en fecha más reciente, el Banco Centroamericano de Integración Económica (2006).
- 45 Estas notas sirvieron de aportes para un libro sobre el programa de desarrollo de Belize (véase Martín y Manzano, 2010)
- 46 La Estrategia de País con Belize explica que los elevados tipos de interés se deben también al “encaje legal, que es alto, y la ineficiencia en el sistema financiero” (pág. 2).
- 47 Debido a que la programación es un proceso anual, las operaciones aprobadas coinciden en su mayoría con las programadas: solo se había programado una operación de cooperación técnica (BL-T1042), que no se aprobó, y se aprobaron cinco operaciones de cooperación técnica que no figuraban en los documentos de programación.
- 48 Además, 13 operaciones aprobadas anteriormente estaban en ejecución durante el período: dos préstamos con garantía soberana, siete operaciones de cooperación técnica, dos operaciones de financiamiento no reembolsable y un préstamo del FOMIN, y un préstamo de la CII (Cuadro 2.2).
- 49 La aprobación de esta operación y de otras dos operaciones de préstamo fue posible por el aumento del monto global de financiamiento en 2010.
- 50 La operación BL-M1002 y el programa FINPYME de la CII también suministraron financiamiento a agentes del sector privado. Además, las operaciones BL-T1005, BL-T1034, BL-T1039, BL-T1044 y BL L1004 tienen el objetivo a largo plazo de mejorar la gestión fiscal y, por ese medio, reducir la presión alcista sobre los tipos de interés generada por el gasto público.
- 51 Véanse los párrafos 4.11 y 4.15 del Anexo II y la nota conexa titulada Nota sobre la política en el sector del comercio.
- 52 Véase la Evaluación de los Programas Transnacionales correspondiente a 2012 efectuada por OVE (documento RE-415).
- 53 Véase Horizon 2030.
- 54 Véase, por ejemplo, Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. (1999), “Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century”, Nueva York, Oxford University Press.
- 55 Véase, en particular, el documento GN-2019-2. Véanse también los documentos GN-1817-1, GN-2320 y GN-2520-2.
- 56 Por esta razón el Banco Mundial define y recomienda una “opción de adaptación de bajo costo”, respaldada también por Caribsave. Por opciones de adaptación de bajo costo se entiende aquellas en las que niveles moderados de inversión aumentan la capacidad para hacer frente a los riesgos climáticos futuros. Por lo general, se trata de reforzar componentes de nuevas construcciones o proyectos de rehabilitación. Por ejemplo, instalar drenajes de mayor diámetro en el momento de la construcción o rehabilitación probablemente sea una opción de relativo bajo costo si se compara con la ampliación de los desagües más adelante, a causa de aumentos en la intensidad de las precipitaciones. Banco Mundial, “Adaptation Guidelines Notes—Key Words and Definitions”; se puede consultar en <http://climatechange.worldbank.org/content/adaptation-guidance-notes-key-words-and-definitions>. Véase también Caribsave (2012).
- 57 Evaluación preliminar de los daños realizada por NEMO, citada en el informe de terminación del proyecto BL-L1010.
- 58 Documento de Programa de País, junio de 2010, nota 1 a pie de página. Este documento está vinculado con el documento GN-2576.
- 59 Véase Amandala, 5 de noviembre de 2010, “IDB asked to assist with post-Richard relief”.

- 60 El principal documento al que se hizo referencia —el Manifiesto 2008-2013 del Partido Democrático Unido (UDP), titulado *Imagine the Possibilities...*— se había publicado antes de las elecciones generales de Belize de 2008 para comunicar las propuestas de la campaña del UDP. Por lo tanto, no es un documento oficial del gobierno. El UDP triunfó luego en las elecciones y, por lo tanto, se puede presumir que su plan de desarrollo estará en consonancia con su manifiesto. Sin embargo, este documento contiene 17 ámbitos de trabajo, sin un orden de prioridades explícito. Los otros dos documentos —los documentos de los presupuestos para los ejercicios fiscales 2008/2009 y 2009/2010— contienen cuatro y seis ámbitos prioritarios, respectivamente, que coinciden parcialmente con los cuatro “objetivos de desarrollo del país” presentados en la Estrategia de País con Belize.
- 61 Véase Barnett et al., 2011.
- 62 En Barnett et al., 2011, se citan diversos estudios y operaciones financiados con recursos del Banco que se utilizaron en la elaboración del documento *Horizon 2030*.
- 63 Véanse, por ejemplo, las operaciones BL-L1003, BL-L1006, BL-T1005 y BL-L1013.
- 64 Esta división del trabajo tal vez no esté completamente bajo el control del Gobierno de Belize. En un documento de 2011, el Gobierno de Belize observó algún “riesgo de superposición” en la formulación del proyecto de Ley de reforma de las finanzas y la auditoría en la que estaban participando tanto el BID como el Banco Mundial (IDBDOCS#35755614).
- 65 Belize cuenta con profesionales muy competentes. El problema radica, sin embargo, en que en términos absolutos representan un grupo reducido.
- 66 OVE utilizó los datos de costos del Almacén de Datos Institucionales. Estos datos adolecen de muchos errores evidentes, por lo que no son suficientemente fiables para presentarlos en un cuadro. Sin embargo, todas las tabulaciones de OVE indicaron uniformemente que los costos de preparación y ejecución son más elevados en Belize que en todos los países de los grupos usados en la comparación, y no hay razón alguna para suponer que los datos están sistemáticamente sesgados para mostrar mayores costos en Belize. En otras palabras, OVE estima que estos datos son fiables desde el punto de vista cualitativo.
- 67 Véase la respuesta de la Administración a las conclusiones y recomendaciones del informe. BID, Auditoría Ejecutiva (2012), “Audit Report: Belize 2012-Operational and Administrative Processes”.
- 68 Demostrar si la administración pública de Belize está sobrecargada de trabajo y en qué medida requeriría un estudio cuidadoso de su plantilla, sus funciones y el tiempo que exigen esas actividades. Ese estudio escapa en gran medida al objetivo y el alcance de la presente evaluación. Las cifras que se han presentado son únicamente ilustrativas.
- 69 En la Estrategia de País con Belize se incluyeron siete objetivos estratégicos y en el Documento de Programa de País 2010 se añadió otro objetivo.
- 70 Por ejemplo, el mecanismo de recuperación de costos del Proyecto de Manejo de Residuos Sólidos (BL L1006) es uno de los aspectos más difíciles del programa, principalmente porque los usuarios al parecer no están dispuestos a pagar por los servicios de manejo de residuos. En el caso de Ciudad de Belice, por cada dólar gastado en servicios de gestión de residuos sólidos (limpieza de calles y alcantarillas y recolección de residuos), se reciben 3,8 centavos de los usuarios. También es problemático porque las tarifas de recolección, transferencia y eliminación final de residuos se tienen que negociar con los consejos locales y algunos de ellos, como el de Ciudad de Belice, se muestran renuentes a cobrar por la transferencia y eliminación final de residuos.
- 71 El presupuesto anual asignado actualmente para trabajos de mantenimiento es de aproximadamente US\$4,5 millones, suma equivalente a una quinta parte del monto óptimo. Fuente: OVE, con información de entrevistas sobre el terreno, y Abraham (2010) (IDBDOCS#35320068).

- 72 Se hace una reserva porque el enfoque de doble orientación no está indicado ni descrito explícitamente por la Administración. De hecho, la operación BL-L1004 no menciona ninguna de las otras dos operaciones, a pesar de que habían sido aprobadas con anterioridad.
- 73 El FMI también colaboró en la capacitación de personal del Gobierno de Belize para la preparación del marco fiscal de mediano plazo.
- 74 Este producto no estaba incluido originalmente en la operación BL-T1005, que fue aprobada antes del inicio de la evaluación PEFA.
- 75 Esta no es la única causa. También se debe en gran parte a arreglos contractuales inadecuados.
- 76 Este juicio se basa en las observaciones directas de OVE de la forma en que los funcionarios del Gobierno de Belize utilizaban el sistema, así como en una revisión de los datos ingresados recientemente en el sistema y las entrevistas con el personal de la compañía contratada para instalar el sistema.
- 77 Corozal, Orange Walk y norte de Belize.
- 78 Esto es, una prórroga de 2,5 veces la vigencia originalmente prevista del proyecto que, de acuerdo con el ITP del proyecto, elevó los costos financieros y administrativos en un 167% y un 95%, respectivamente.
- 79 Antes del ejercicio fiscal 2008/2009, la Junta de Seguridad Social subvencionaba el programa con fondos no contributivos, pero desde entonces, el Ministerio de Salud se ha hecho cargo del financiamiento. La Junta de Seguridad Social sigue administrando el sistema a través del Fondo NHI.
- 80 Véase <http://health.gov.bz/www/health-projects/national-health-insurance>. Los otros dos tercios de la población están cubiertos por el sistema nacional de salud pública. También se debe tener en cuenta que, en 2001, el NHI abarcaba la parte sur de Ciudad de Belice y se amplió a los distritos del sur entre 2005 y 2006, en el marco de un sistema de focalización geográfica.
- 81 Cabe señalar que el ITP no se refiere a la “población elegible” en los distritos del sur, pero tanto los documentos de la operación BL-L1004 y la OPS informan de tasas de registro similares sobre la base de la población elegible de Toledo y Stann Creek.
- 82 Véase el documento RE-324, “Evaluación del sector de la salud 1995-2005”, OVE, 2006.
- 83 Por ejemplo, el proyecto apoyó la contratación basada en el desempeño, un enfoque que requiere un marco normativo sofisticado que no existía en Belize, donde el personal no está capacitado para proporcionar orientación normativa y de planificación sólida. Para más detalles sobre el marco necesario para un sistema de contratación basado en el desempeño, véase el documento RE-324. Curiosamente, el proyecto afirmó que las autoridades hospitalarias y centrales aprenderán a diseñar, vigilar y poner en vigencia dichos convenios, pero no explicó la forma en que lo harían.
- 84 Véase OPS (2009), “Health Systems Profile Belize – Monitoring and Analyzing Health Systems Change / Reform”, pág. 20.
- 85 El Gobierno de Belize decidió no recaudar un impuesto especial sobre la nómina de sueldos, como se había acordado inicialmente.
- 86 Véase OPS, 2009. Según esta fuente, el número de doctores per cápita pasó de 9,8 en 2001 a 8,2 entre 2007 y 2008. El número de médicos per cápita y la equidad en la distribución de los profesionales de salud en las zonas rurales no son aspectos en los que se concentró la operación BL0014. No obstante, son factores pertinentes que podrían haber afectado a la reforma.
- 87 Véase IDBDOCS#7018855.

- 88 La Administración ciertamente tuvo presente la cuestión cuando se negociaba el préstamo en apoyo de reformas de política, ya que, de acuerdo con el ayuda memoria de una misión de identificación de octubre de 2007, originalmente se había previsto que el préstamo en apoyo de reformas de política requiriera la contratación de un análisis de la sostenibilidad financiera de la cobertura universal del NHI y la aprobación por la Cámara de Representantes del plan de financiamiento para la cobertura universal (IDBDOCS#1316184).
- 89 Actualmente el Banco está trabajando para ayudar a Belize a mejorar la calidad de sus docentes mediante la operación de cooperación técnica BL-T1049, Reforma de la capacitación docente en Belize. Este proyecto ejecutado por el Banco está elaborando mecanismos para aumentar el nivel de formación de los docentes, incluidas la puesta a prueba y la evaluación de dos módulos de capacitación.
- 90 Se espera que los resultados del Programa de Apoyo a la Política Social se consoliden mediante una operación de cooperación técnica (BL-T1024, Implementación del Programa Social de la Estrategia Nacional de Eliminación de la Pobreza), que se encuentra actualmente en ejecución.
- 91 Según la Administración, los efectos directos sociales podrían ser fiscalmente neutrales debido a mejoras tanto en la focalización como en la eficiencia y eficacia del gasto social (documento PR-3432). Sin embargo, las entrevistas realizadas para esta evaluación indican que los funcionarios públicos no tenían certeza en general del impacto financiero de las reformas.
- 92 Este plazo se sitúa casi en el límite superior de la definición de OVE de un período de emergencia (documento RE-264) y es más de cinco veces más lento que el préstamo de emergencia aprobado para Belize en 2000 (BL0018).
- 93 Esta es la opinión que OVE recibió durante sus entrevistas, de la que se informó en el ITP de la operación.
- 94 Por ejemplo, el presupuesto actual asignado a la conservación de puentes y carreteras es de aproximadamente US\$4,5 millones, de acuerdo con la entrevista mantenida con un funcionario del Gobierno de Belize. Ese monto es menos de un 2% del monto necesario, de acuerdo con las estimaciones realizadas en el “Estudio de las necesidades de mantenimiento de la red vial de Belize”, financiado con recursos de la operación BL-L1010.
- 95 Véase el documento de préstamo de la operación BL-L1003. El préstamo se preparó con apoyo de una operación de cooperación técnica (BL-T1011), que financió los estudios de prefactibilidad y factibilidad de la operación.
- 96 Hay indicios de que se precisará más tiempo del que se había previsto para observar los resultados de estas obras. Ello se debe a la crisis financiera internacional y a la consecuente contracción de la demanda de turismo, y también a un conflicto con otra operación del Banco (BL-L1015).
- 97 El primer intento se hizo en 1997, con la operación ATN/MH-5590-BL.
- 98 Las Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago son típicamente reconocidos como Estados pequeños. A pesar de que su población es mucho mayor, el Grupo de Trabajo Conjunto sobre los Estados pequeños de la Secretaría del Commonwealth y el Banco Mundial también considera que Jamaica es un Estado pequeño porque comparte muchas de las características de los Estados pequeños (Secretaría del Commonwealth, 2012).

