



Evaluación del Programa de País

Trinidad y Tobago

2011-2015

Evaluación del Programa de País

Trinidad y Tobago

2011-2015

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Noviembre 2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

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

RE-495-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO	1
A. La energía y la economía	2
B. Gobernanza y sector público	6
C. Reducción de la pobreza, desarrollo humano y cambio climático	6
D. Sector financiero y entorno de negocios	8
E. Papel del Banco y otros organismos internacionales.....	9
2. PROGRAMA DEL BANCO: FINALIDAD ESTRATÉGICA Y EJECUCIÓN	11
A. Pertinencia	11
B. Aprobaciones	14
C. Ejecución	17
3. RESULTADOS POR OBJETIVO ESTRATÉGICO.....	23
A. Sectores prioritarios indicados en la Estrategia de País del Banco.....	23
1. Regulación y supervisión del sector financiero	23
2. Gestión del sector público.....	25
3. Agua y saneamiento	29
4. Educación.....	32
5. Protección social	33
6. Energía	35
7. Cambio climático	36
B. Otros sectores	37
1. Salud	37
2. Comercio.....	38
3. Vivienda y desarrollo urbano	39
4. Seguridad ciudadana.....	40
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	43

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS

BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CLF	Colonial Life Financial Group
CTT	Representación del Banco en Trinidad y Tobago
FAPEP	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
FMI	Fondo Monetario Internacional
HSF	<i>Heritage and Stabilization Fund</i> [Fondo de Patrimonio y Estabilización]
IFMIS	<i>Integrated financial management information system</i> [Sistema integral de información sobre gestión financiera]
INB	Ingreso nacional bruto
IRSF	<i>Interim Revenue Stabilization Fund</i> [Fondo Interino de Estabilización de Ingresos]
MEEI	<i>Ministry of Energy and Energy Industries</i> [Ministerio de Energía e Industrias Energéticas]
MHUD	<i>Ministry of Housing and Urban Development</i> [Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano]
MPAC	<i>Ministry of Public Administration and Communications</i> [Ministerio de Administración Pública y Comunicaciones]
MPSD	<i>Ministry of the People and Social Development</i> [Ministerio de la Población y de Desarrollo Social]
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
OVEDA	Analizador de datos de la Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PBP	Préstamo programático en apoyo de reformas de política
PEFA	Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras
PIB	Producto interior bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
WASA	<i>Water and Sewerage Authority</i> [Dirección de Agua y Saneamiento]

Esta evaluación del programa de país fue liderada por Michelle Fryer, bajo la supervisión general de Cheryl W. Gray. El equipo estuvo conformado por Chloë Fèvre, María José Hernández, Ana María Linares, Odette Maciel, Adriana Molina, Jose Claudio Pires, Patricia Sadeghi, Patricia Lynn Scholl, Miguel Soldano, Leslie Stone, María José Vargas y los consultores Jose Fajgenbaum y Barbara Nunberg. Esta evaluación no hubiera sido posible sin la colaboración de las autoridades gubernamentales y miembros de la sociedad civil de la República de Trinidad y Tobago, quienes dedicaron su tiempo al equipo y le dieron información y comentarios sobre varios proyectos analizados en este documento. Nuestro agradecimiento también está dirigido a los participantes y beneficiarios de los programas de cooperación técnica y asistencia para el desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que recibieron al equipo durante las visitas de campo y colaboraron en la validación de los resultados de los programas. Además, agradecemos a la administración del BID, incluyendo a los especialistas sectoriales en la sede y especialmente al personal en la Oficina de País, por su apoyo y valiosas contribuciones. Por último, el equipo quisiera agradecer a los colegas en la Oficina de Evaluación y Supervisión que proveyeron comentarios a la versión preliminar de esta evaluación y a Mayra Ruiz, quien estuvo a cargo de la publicación del documento final.



Pese a su reducida extensión, su ingreso nacional bruto per cápita en 2015 (US\$31.970 en paridad de poder adquisitivo) era el más alto de América Latina y el Caribe.

© BID

Resumen Ejecutivo

CONTEXTO

Trinidad y Tobago es un país rico en recursos energéticos con niveles relativamente altos de estabilidad política y desarrollo humano. Pese a su reducida extensión, su ingreso nacional bruto (INB) per cápita en 2015 (US\$31.970 en paridad de poder adquisitivo) era el más alto de América Latina y el Caribe. A la transformación de la economía coadyuvó el pujante desarrollo de un sector energético dominado por el gas natural, el petróleo y las exportaciones conexas. En los últimos años, la energía ha contribuido con aproximadamente el 40% del producto interior bruto (PIB), el 50% de los ingresos del Estado y el 80% de las exportaciones.

Tobago, la menor de las dos islas, tiene estatuto semiautónomo y es administrada por la Asamblea Legislativa de Tobago. Sus niveles de pobreza y desigualdad de ingresos son mayores que en Trinidad, y su economía, basada en el turismo, depende en gran medida de las transferencias y subsidios del gobierno central (a diferencia de la de Trinidad, basada esencialmente en la energía).

El período que abarca esta Evaluación del Programa de País (2011-2015) coincide con desafíos macroeconómicos y fiscales de gran magnitud para Trinidad y Tobago. La economía está en estado de recesión debido al colapso de los precios mundiales de la energía. Aunque el entorno de gobernanza se consideraba globalmente positivo durante el período de la revisión, un gran número de retos institucionales podrían tornarse más acuciantes ante el drástico descenso de los ingresos nacionales y la consiguiente contracción del espacio fiscal en que debe operar el gobierno. Estos retos comprenden las persistentes carencias en la gestión del gasto

público, la limitada capacidad de centro de gobierno para coordinar iniciativas intersectoriales y las agudas carencias de datos. Las nuevas autoridades, conscientes de los considerables desafíos de política fiscal derivados del colapso de los precios mundiales de la energía, han adoptado importantes medidas orientadas a generar mayores ingresos y recortar el gasto.

ESTRATEGIA DE PAÍS

La Estrategia de País para el período 2011-2015 se concibió en un contexto de contracción económica y previsión de déficits fiscales por parte del gobierno a mediano plazo. La estrategia se diseñó para aprovechar una “oportunidad excepcional” de “incrementar considerablemente” la exposición técnica y financiera del Banco en el país y respaldar la decisión de Trinidad y Tobago de “asegurar la transición de su economía hacia un modelo desligado de los hidrocarburos y a la vez seguir mejorando el nivel de vida de su población”.

El período de la Estrategia de País supuso una importante reactivación de la relación del Banco con Trinidad y Tobago, marcada por un apoyo mucho mayor y el uso de nuevos instrumentos de financiamiento. El enfoque de la Estrategia de País, si bien era pertinente en la medida en que era acorde con el programa de reforma estructural, inversión de capital y desarrollo social impulsado por el nuevo gobierno, resultó demasiado amplio y ambicioso en el contexto que vivía el país. El monto de aprobaciones con garantía soberana previsto para el período quinquenal de la estrategia (US\$1.500 millones) era nueve veces mayor que el monto global de la anterior estrategia (US\$165 millones) y seis veces mayor que el financiamiento total aprobado entre 2004 y 2010, e incluía un agresivo programa de préstamos en apoyo de reformas de política y cuantiosos préstamos para inversión. Este abultado monto de financiamiento se justificaba simplemente aduciendo que “su alcance es adecuado habida cuenta de la magnitud del proceso de reformas”, pero no se fundaba en una comprensión cabal o un robusto análisis de la capacidad institucional del Banco o del gobierno para coordinar y ejecutar el volumen considerablemente mayor de financiamiento dentro del plazo propuesto.

APROBACIONES

Durante el período de la Estrategia de País, el Banco aprobó 14 nuevas operaciones de préstamo por valor total de US\$871 millones (aproximadamente la mitad del financiamiento global propuesto en la Estrategia de País) y 29 operaciones de cooperación técnica por US\$12 millones más en recursos no reembolsables. Pese a que el nivel de aprobaciones fue menor de lo previsto, la actividad del BID en el país representó entre el 80% y el 90% del total de la deuda externa multilateral durante el período, y alrededor del 25% del total de la deuda pública externa al cierre de 2015 (alrededor del 2,6% del PIB).

El programa que se ejecutó tenía amplio alcance y abarcó seis de los ocho sectores previstos, a saber: regulación y supervisión del sector financiero, gestión del sector público, protección social, cambio climático, energía, y agua y saneamiento. Se aprobaron tres préstamos no relacionados con los objetivos estratégicos de la Estrategia de País, y no se aprobaron nuevos préstamos en los sectores de educación o transporte.

Por otra parte, se aprobaron cuatro series de operaciones programáticas en apoyo de reformas de política (PBP) en los sectores de energía, cambio climático, protección social, y regulación y supervisión del sector financiero. Los recursos de préstamo restantes financiaron nueve préstamos para inversión y una operación de la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP). La cartera evaluada también comprendía 13 operaciones activas aprobadas durante anteriores ciclos de estrategia de país, de las que 11 se completaron o se cerraron en el período de esta evaluación.

La integración de las operaciones de cooperación técnica con la cartera de financiamiento se ha convertido en un importante rasgo del programa de país del Banco. Casi la mitad de todos los recursos de cooperación técnica aprobados financiaron el diseño y la preparación de nuevas operaciones de préstamo, incluido el cumplimiento de los elementos de condicionalidad asociados a los PBP y de los criterios de elegibilidad para los desembolsos. Las operaciones de cooperación técnica que apoyaron la ejecución de proyectos —incluidos los servicios de consultoría a corto plazo— representaron una cuarta parte del financiamiento no reembolsable total, mientras que aquellas que respaldaron tareas preliminares supusieron el 23% de las aprobaciones. Los restantes recursos de cooperación técnica se asignaron a través del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D, destinándose principalmente a actividades de creación de capacidad, eventos y capacitación.

EJECUCIÓN Y RESULTADOS

El programa ejecutado difirió sustancialmente del programa previsto. El Banco otorgó financiamiento de desembolso rápido durante la fase inicial de actividad, pero no logró mantener el impulso o el enfoque previstos en la Estrategia de País. Las cuatro series programáticas aprobadas en 2011 quedaron truncadas, al igual que la serie aprobada en 2010. Al cierre del ciclo de la Estrategia de País (diciembre de 2015), las autoridades no habían firmado ninguno de los tres préstamos para inversión aprobados en 2014 o 2015, aun cuando el préstamo en el sector de la salud vio considerablemente reducido su alcance y estaba ya en proceso de reformulación. Un cuarto préstamo para inversión (agua y saneamiento) aprobado en 2013 no había alcanzado la elegibilidad para el desembolso y el préstamo híbrido para inversión en protección social se canceló a instancias del gobierno poco después de obtener la elegibilidad. Cuatro préstamos para inversión programados en diferentes documentos

de programa de país se suprimieron de la lista de operaciones en tramitación. En los sectores prioritarios de educación y transporte no se aprobó ningún préstamo, y las actividades intersectoriales en Tobago no se ejecutaron según lo previsto.

El Banco no dio continuidad a los esfuerzos de colaboración con el sector privado, pese al manifiesto interés de las autoridades del país en que la institución cuente con una mayor presencia. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) fue la única ventanilla del sector privado en aprobar operaciones (un total de cuatro por US\$1,2 millones). Estas operaciones tenían por finalidad mejorar la gobernanza empresarial, fomentar el desarrollo local, impulsar la iniciativa empresarial y desarrollar sistemas de calificación crediticia. Ni el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) ni la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobaron préstamo alguno. Por una parte, los productos de SCF eran más costosos que otros ofrecidos por la banca privada, y el sector exportador podía obtener condiciones más favorables de otras fuentes. Por otra parte, la reducida escala de los productos de la CII no correspondía a las necesidades de financiamiento de las empresas de mayor tamaño. Además, el alto costo de los procedimientos legales del BID, su falta de financiamiento en moneda local y la ausencia de incentivos para que los bancos privados ampliaran sus operaciones a mercados más pequeños impidieron que el Banco respondiera a la demanda insatisfecha de financiamiento por parte del sector no energético, otorgando recursos directamente a las PYME o indirectamente a través de intermediarios financieros.

Aunque en algunas esferas se observan avances, los objetivos de desarrollo esbozados en la Estrategia de País sólo se alcanzaron en parte, y la sostenibilidad de dichos resultados está por determinar. En el contexto de la desaceleración económica, el Banco, en consulta con las autoridades, procuró subsanar las constricciones normativas con un amplio conjunto de reformas de política de carácter programático, pero no analizó adecuadamente los posibles riesgos asociados al uso del nuevo instrumento de préstamo ni la necesidad de una estrecha coordinación interinstitucional para aprobar, ejecutar y dar continuidad al programa de reformas. El escaso grado de interacción del Banco con las partes interesadas se vio exacerbado por un deficiente diagnóstico de las condiciones institucionales. Las personas entrevistadas que habían formado parte del gobierno cuando se negoció la serie programática hicieron alusión a un proceso de diseño cerrado que excluyó a numerosos interesados de las conversaciones con el BID. A esa falta de consultas se atribuyó que los préstamos incluyeran condiciones que desconocían la realidad operativa de los ministerios competentes y resultaron inviables. El hecho de que las cinco series quedaran truncadas tras el desembolso del primer préstamo en apoyo de reformas de política limitó su efectividad. En algunos ámbitos (como regulación y supervisión del sector financiero, energía, cambio climático y gestión del sector público) el proceso de reforma ha proseguido en diverso grado sin financiamiento del Banco, aunque más lentamente de lo que se proyectó inicialmente.

El flujo neto de efectivo de recursos de préstamos al país fue negativo en todos los ejercicios entre 2000 y 2015, con excepción de 2010 y 2011 (los años en que se aprobaron y desembolsaron las cinco series programáticas). El flujo inicial de apoyo presupuestario aceleró el ritmo de los desembolsos al país, si bien ocultaba un desafío sistémico mayor para el cumplimiento del programa de país del Banco, a saber, una ejecución dilatada de la cartera de inversiones.

Los préstamos para inversión se vieron afectados por la excesiva complejidad de los diseños y la escasa capacidad institucional, que a menudo se tradujeron en demoras, sobrecostos y, muchas veces, incapacidad para generar resultados oportunamente. En promedio, la cartera de inversión alcanzó el 50% de los desembolsos tras haber transcurrido el 125% del tiempo de ejecución estimado inicialmente (75 meses en vez de 60 meses). De los nueve préstamos para inversión aprobados durante el ciclo de la Estrategia de País, los más avanzados apenas registraban en el quinto año de ejecución desembolsos del 40%; otros cuatro aún no habían obtenido la elegibilidad para el desembolso (en promedio 17 meses tras la aprobación, a julio de 2016). Cinco de los siete préstamos para inversión aprobados antes de 2011 se completaron durante el período de evaluación, pero en todos los casos al cabo de una prórroga, que en promedio fue de 54 meses, cifra que duplica el promedio para los países del Grupo Caribe (27 meses) y excede ampliamente el promedio para el Banco en general (24 meses).

La subestimación del grado de preparación para la ejecución acarreó altos costos directos, tanto para el país como el Banco. Debido al rezago en la ejecución de la cartera de inversión, Trinidad y Tobago abonó durante el ciclo de la Estrategia de País al menos US\$4,8 millones en comisiones de crédito. A ello cabe sumar US\$775.795 imputados al presupuesto administrativo del Banco para la preparación inicial de préstamos que se eliminaron de la lista de operaciones en tramitación antes de la aprobación.

RECOMENDACIONES

A la luz de lo anterior, OVE formula las siguientes recomendaciones a la Administración del Banco:

1. **Redefinir la estrategia de colaboración con Trinidad y Tobago y trabajar con las contrapartes del país en el diseño de un programa de país acorde con la capacidad institucional nacional que provea apoyo técnico y financiero cuya escala pueda ser aprovechada por el país.**
 - a. Obrar con mayor selectividad y contemplar operaciones no reembolsables y préstamos menos complicados y con un enfoque más estratégico que ofrezcan una vía más segura para abordar ámbitos complejos de reforma.

- b. Invertir en amplias consultas para afianzar el sentido de apropiación de los programas y asegurar que todas las operaciones son coherentes con los marcos de políticas sectoriales y nacionales.
 - c. Realizar análisis de riesgo más robustos como parte del diseño de los programas.
- 2. **Verificar antes de la aprobación de los préstamos el grado de preparación para la ejecución de todos los proyectos de inversión.**
 - a. Establecer parámetros de medición e hitos para asegurar que el diseño del proyecto sea exhaustivo e integral, se hayan suministrado los principales insumos técnicos para que el proyecto sea elegible para el desembolso, se hayan tenido en cuenta los requisitos para la ejecución del proyecto y se hayan resuelto las potenciales constricciones (tales como la adquisición de terrenos).
 - b. Identificar a las entidades y el personal básico que han de participar en los proyectos y asegurar que haya mecanismos de coordinación operativos.
 - c. Establecer plazos de entrega realistas y fijar parámetros para la cancelación de operaciones de desembolso lento.
- 3. **Ejercer un mayor grado de diligencia al diseñar y supervisar las actividades de fortalecimiento institucional financiadas por el Banco y asegurarse de que sean suficientes para lograr los objetivos previstos y sigan un orden adecuado.**
- 4. **En colaboración con las autoridades gubernamentales, explorar medios para reforzar y consolidar las funciones de selección, preparación y ejecución de proyectos.**
 - a. Apoyar los esfuerzos del gobierno para desarrollar e institucionalizar un sistema de gestión de proyectos.
 - b. Sopesar la combinación de las principales funciones fiduciarias y de seguimiento entre programas o sectores cuando puedan detectarse economías de escala.
- 5. **Participar en mayor medida en el sector privado del país mediante actividades y consultas en distintos niveles, lo que incluye la creación de productos sin garantía soberana adecuados al contexto del país. Coordinar más eficazmente la labor del BID y la CII en pro del desarrollo el sector privado, lo que incluye reforzar los marcos institucional y normativo para promover el acceso al financiamiento.**

6. Apoyar de manera proactiva la generación y publicación de datos colaborando con el gobierno para fortalecer el sistema nacional de estadística y promover la transparencia y la toma de decisiones basadas en información empírica.



1

Las normas del mercado de trabajo, que privilegian la seguridad laboral y otorgan amplios beneficios a los trabajadores del sector formal, han contribuido al modesto crecimiento de las actividades no relacionadas con la energía, lo cual se refleja en un número relativamente alto de empleos en el sector público, pero con altos niveles de subempleo e informalidad en otros sectores.

© BID

1 Contexto

Trinidad y Tobago es un país rico en recursos energéticos con niveles relativamente altos de estabilidad política y desarrollo humano. Pese a su reducida extensión¹, su ingreso nacional bruto (INB) per cápita en 2015 (US\$31.970 en paridad de poder adquisitivo) era el más alto de América Latina y el Caribe². Este pequeño Estado formado por dos islas ha dejado de ser una economía basada en la agricultura para convertirse en la nación más industrializada del Caribe³. La transformación de la economía se vio favorecida por el pujante desarrollo del sector energético, que contribuye en alto grado a los ingresos del gobierno, las exportaciones y el PIB. Tobago, la menor de las dos islas, tiene estatuto semiautónomo y es administrada por la Asamblea Legislativa de Tobago. Sus niveles de pobreza y desigualdad de ingresos son mayores que en Trinidad, y su economía, basada en el turismo, depende en gran medida de las transferencias y subsidios del gobierno central (a diferencia de la de Trinidad, basada esencialmente en la energía).

El período que abarca esta Evaluación del Programa de País (2011-2015) coincide con desafíos macroeconómicos y fiscales de gran magnitud para el país. Aunque el entorno de gobernanza se consideraba globalmente positivo durante el período de la revisión, un gran número de retos institucionales podrían tornarse más acuciantes ante el drástico descenso de los ingresos nacionales y la consiguiente contracción del espacio fiscal en que debe operar el gobierno.

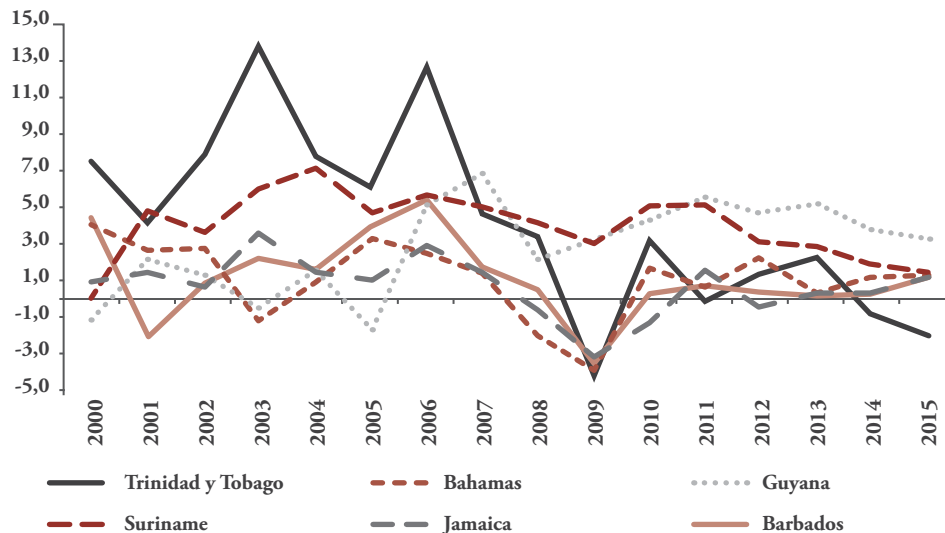
A. LA ENERGÍA Y LA ECONOMÍA

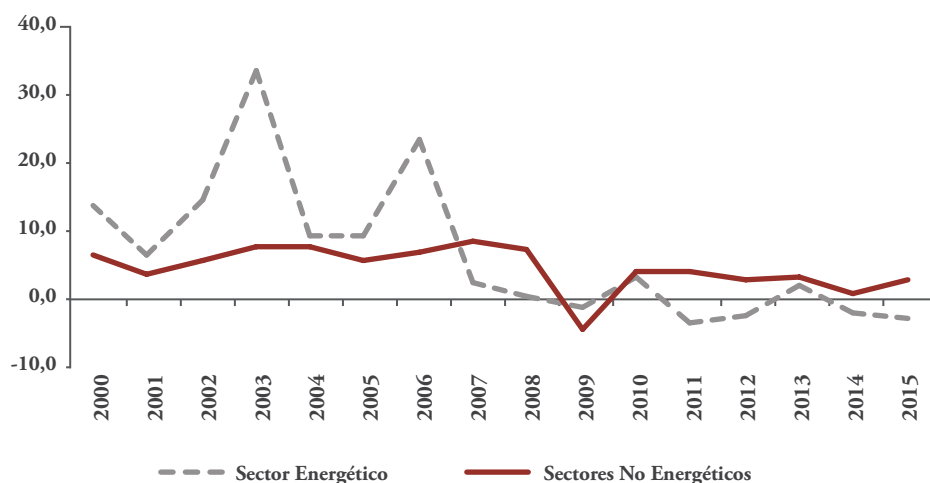
El principal motor de la economía del país son los hidrocarburos, que en los últimos años han representado aproximadamente el 40% del PIB⁴, el 50% de los ingresos del Estado y el 80% de las exportaciones (Anexo I.1). Trinidad y Tobago es uno de los mayores proveedores mundiales de metanol y amoníaco y un importante exportador de gas natural licuado, además del mayor productor de petróleo en el Caribe. Aunque en el período 1994-2008 los nuevos hallazgos de hidrocarburos y los altos precios mundiales de la energía propiciaron un vigoroso crecimiento del PIB (6,2% anual) y una mejora sustancial de los indicadores socioeconómicos, la crisis financiera internacional castigó con fuerza al país, ocasionando dificultades en el sector financiero y una contracción del PIB del 4,4% en 2009⁵ (Gráfico 1.1). Posteriormente, la actividad económica siguió siendo pausada (con un crecimiento anual del 0,8% entre 2011 y 2014), antes de sufrir una nueva contracción próxima al 0,6% en 2015, atribuible en parte al reciente colapso de los precios de la energía y a la menor producción de petróleo y gas (Anexos I.2, I.3). En este contexto, la inflación básica se mantuvo anclada en torno al 2,3% (Anexo I.4).

El país posee las características de una “economía dual”, en la que la pujanza de un sector—la energía— contrasta con el rezago del resto de la economía. Como en otros países ricos en hidrocarburos, esta dualidad da origen a problemas económicos clave, a saber, una gran dependencia de los recursos energéticos —en términos de ingresos gubernamentales y entradas de divisas— y políticas fiscales altamente procíclicas asociadas a las fluctuaciones de la renta derivada de la energía. Esto ha generado una pronunciada inestabilidad macroeconómica⁶ y frustrado el desarrollo de los sectores no energéticos, en lo que se conoce como el “síndrome holandés”.

GRÁFICO 1.1
Trinidad y Tobago:
Crecimiento real
(variación anual, %)

Fuente: Banco Central de
Trinidad y Tobago.



**GRÁFICO 1.2**

Crecimiento real de los sectores energético y no energético (variación anual, %)

Fuente: Banco Central de Trinidad y Tobago.

El sector energético ha registrado un crecimiento considerable, aunque inestable, y el sector de servicios ha seguido haciendo una importante contribución al PIB (Gráfico 1.2). Impulsado por los nuevos hallazgos de hidrocarburos, el aumento de la producción y el auge de los precios del petróleo, el sector de la energía registró un crecimiento promedio del 5,8% anual entre 2000 y 2015, mientras que los sectores no energéticos crecieron en promedio un 3,8% anual. La industria del petróleo y el gas (incluido el sector petroquímico) representó en 2015 el 32% del PIB (a precios corrientes del mercado); históricamente, esta proporción ha fluctuado entre un máximo del 50,8% en 2008 y un mínimo del 26,2% en 2002. La contribución del sector de servicios (incluidos los servicios del Estado) se ha mantenido en torno al 55% del PIB desde 2008, y las principales actividades transables no energéticas (manufacturas y agricultura) han generado aproximadamente el 6% del PIB desde el fin de la crisis financiera internacional (Anexo I.5).

Sucesivos gobiernos han procurado, aunque sin demasiado éxito, diversificar la economía y reducir la inestabilidad macroeconómica. Diversas reformas se han orientado a reducir el carácter procíclico de las políticas fiscales y fomentar la diversificación económica. En este sentido, cabe destacar la creación del Fondo Interino de Estabilización de Ingresos (IRSF) en 2000 y del Fondo de Patrimonio y Estabilización (HSF) en 2007 (Recuadro 1.1). No obstante, es posible que los altos precios de la energía y la creciente producción de hidrocarburos hayan llevado a la complacencia y ocultado problemas de los sectores no energéticos, tales como escasa regulación, carencias infraestructurales, oferta insuficiente de mano de obra calificada y falta de confianza de los inversionistas. Estas limitaciones han cobrado mayor incidencia últimamente, ante la disminución de las ganancias del sector energético y del nivel de reservas comprobadas⁷.

Durante el período de la revisión, el saldo fiscal ha variado con respecto a la década anterior, ya que los gastos superaron los ingresos (Anexos I.6, I.7). Si bien se mantuvo una política fiscal prudente a comienzos de la década del 2000, el sustancial aumento de

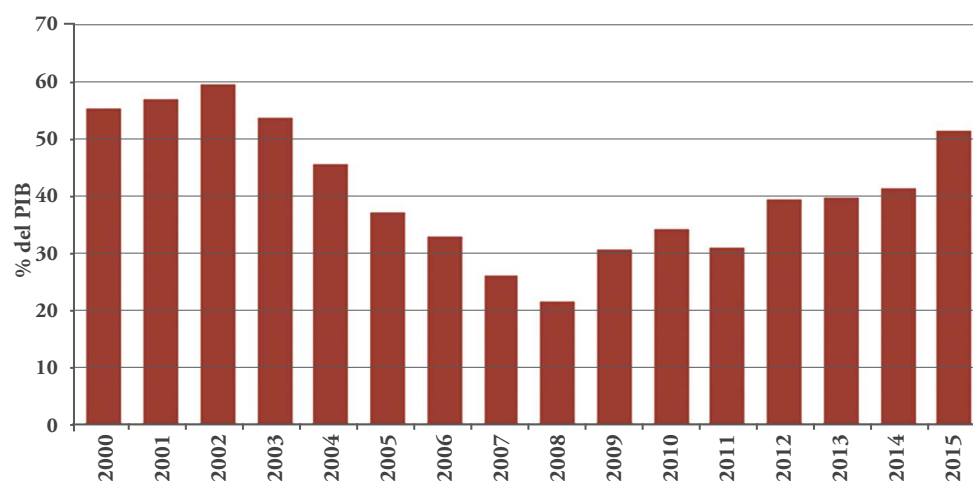
las ganancias e ingresos de exportación de la energía propició fuertes incrementos del gasto público hasta 2008. Pese a la drástica caída de los ingresos causada por la crisis financiera internacional, contener el gasto público no ha sido tarea fácil y se generaron déficits considerables. Entre los ejercicios 2007/2008 y 2014/2015, los subsidios y transferencias crecieron casi en un 50% (hasta el 18,8% del PIB), al igual que los salarios del sector público (hasta el 6,2% del PIB), mientras que el gasto del gobierno en bienes servicios pasó del 3% al 5,2% del PIB. El abultado aumento de los subsidios y transferencias obedece a la expansión de los programas sociales y la proliferación de entidades gubernamentales, lo que se ha traducido en mandatos superpuestos y dificultades de coordinación. Casi todas las principales categorías de gasto están subsidiadas, entre ellas las de vivienda, educación, atención de salud, agua y saneamiento, transporte, combustibles y energía. Las transferencias también contribuyen a financiar los proyectos de infraestructura y el servicio de la deuda de las empresas de propiedad estatal.

Recuadro 1.1. El Fondo de Patrimonio y Estabilización

El HSF tiene el doble cometido de (i) proseguir la función del IRSF de ayudar a resguardar la política fiscal y la economía de los altibajos en los precios internacionales de la energía y (ii) abordar cuestiones patrimoniales de orden intergeneracional acumulando ahorros procedentes de la explotación de los recursos energéticos agotables del país para beneficio de las generaciones futuras. El diseño y la estructura de gobernanza del HSF se ajustan a las prácticas óptimas internacionales para fondos soberanos de inversión establecidas en los principios de Santiago^a, especialmente en lo concerniente a la transparencia y la rendición de cuentas. Al cierre de 2015, los activos del HSF superaban los US\$5.750 millones (alrededor del 20% del PIB). Hasta 2016 no se habían utilizado los recursos del Fondo, aunque las condiciones para hacerlo se habían dado en varias ocasiones.

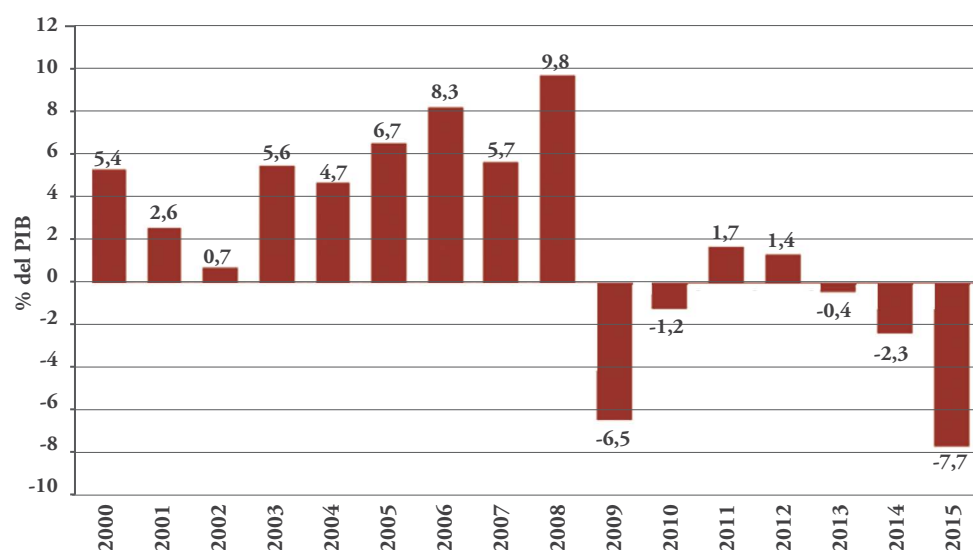
^a El Grupo Internacional de Trabajo sobre Fondos Soberanos de Inversión, del que es miembro Trinidad y Tobago, formuló estos principios, también conocidos como principios y prácticas generalmente aceptados.

La deuda pública ha aumentado considerablemente desde la crisis financiera internacional, aunque su nivel sigue siendo sostenible⁸. Tras haber caído hasta el 21,5% del PIB en 2008, el coeficiente deuda pública/PIB se duplicó con creces hasta 2015 debido a la desaceleración económica y la ampliación de los déficits (Gráfico 1.3, Anexo I.8). Este coeficiente incluye la deuda externa (9,2% del PIB) y los pasivos contingentes (16,3% del PIB)—es decir, la deuda emitida por las empresas estatales y los organismos públicos—. A pesar del reciente deterioro de su calificación crediticia, Trinidad y Tobago mantiene calificaciones de grado de inversión.

**GRÁFICO 1.3**

Deuda bruta del gobierno general (% del PIB)

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial.

**GRÁFICO 1.4**

Saldo fiscal primario del gobierno general (% del PIB)

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial.

Debido al declive de los precios de la energía (en alrededor de un 40%) y de la producción de petróleo y gas en 2015, el tradicional superávit en la cuenta corriente se transformó en un déficit del 5,4%⁹ (Anexo I.9). También a causa de la reducción de los ingresos de exportación, la balanza de pagos se tornó globalmente deficitaria y las reservas oficiales de divisas se contrajeron en unos US\$1.500 millones¹⁰. Ante el marcado descenso de los ingresos de la energía y la práctica ausencia de limitaciones al gasto, el déficit fiscal se disparó hasta el 7,7% del PIB (Gráfico 1.4). En diciembre de 2015, el Banco Central de Trinidad y Tobago (CBTT) anunció que la economía se encontraba en recesión.

Las nuevas autoridades, conscientes de los grandes desafíos de política fiscal derivados del colapso de los precios mundiales de la energía, han adoptado importantes medidas para generar ingresos adicionales y recortar el gasto, tales como ampliar la base imponible del IVA, reducir los subsidios a los combustibles, disminuir el número de ministerios e instaurar recortes del gasto. Recientemente, para hacer frente a un déficit de ingresos de TT\$15.000 millones desde que llegó al poder en septiembre de 2015 y a una

contracción prevista del PIB del 2,3% en 2016, el gobierno anunció nuevos planes para superar el déficit fiscal mediante ajustes estructurales, ventas de activos, empréstitos¹¹ y el retiro de hasta US\$1.000 millones del HSF.

B. GOBERNANZA Y SECTOR PÚBLICO

Trinidad y Tobago es una democracia parlamentaria estable, aunque con un sistema político polarizado y desafíos en materia de gobernanza¹². El país se clasificó por debajo de otras pequeñas economías y otros países de América Latina y el Caribe en cinco de los seis indicadores¹³ del proyecto de indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial (Anexo I.10). Por otra parte, en la evaluación de gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA) de 2013 se identificaron varias carencias en la gestión de las finanzas públicas, especialmente en las esferas de eficiencia y eficacia del gasto, adquisiciones y contrataciones, disponibilidad de información, elaboración de presupuestos y gestión financiera. Con apoyo del BID y otras entidades, el gobierno está abordando algunas de estas carencias.

En su Informe de Competitividad Global de 2015 2016, el Foro Económico Mundial señaló la ineficiente burocracia estatal como uno de los principales obstáculos para hacer negocios. Entre los desafíos cabe citar problemas estructurales en la función pública, la escasez de destrezas profesionales en los ministerios sectoriales y unidades de proyecto, la falta de una adecuada gestión pública basada en el desempeño y la limitada capacidad de centro de gobierno para coordinar iniciativas intersectoriales¹⁴. La función pública, si bien supone una cuarta parte del empleo total, se caracteriza por un bajo nivel de remuneración y una alta proporción de empleados en niveles bajos de jerarquía. La gestión de los recursos humanos está muy concentrada y el proceso de toma de decisiones es burocrático, lo que da lugar a indecisiones y retrasos.

Los datos oficiales y la capacidad institucional de recopilación, seguimiento y utilización de datos acusan graves carencias que dificultan la toma de decisiones de política fundamentadas y la supervisión económica por parte del gobierno y de agencias externas¹⁵. Si bien se constatan algunos avances, comparativamente el país está rezagado en cuanto a la calidad y disponibilidad de la información estadística. De hecho, Moody's atribuyó en parte sus recientes rebajas de la calificación crediticia del país al suministro inadecuado de datos macroeconómicos vitales¹⁶. Ello llevó al gobierno a aprobar en 2016 medidas legislativas para transformar la Oficina Central de Estadística en el Instituto Nacional de Estadística de Trinidad y Tobago (NSITT), una entidad autónoma, más eficiente y moderna, cuyo inicio de actividad está programado para 2017.

C. REDUCCIÓN DE LA POBREZA, DESARROLLO HUMANO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Trinidad y Tobago ha alcanzado un nivel de desarrollo humano relativamente alto, y ocupa el 64º lugar entre 187 países en el Índice de Desarrollo Humano de 2015, situándose en los primeros lugares en América Latina y el Caribe (Anexo I.12). En la mayoría de los

indicadores del Índice de Desarrollo Humano, el país ha hecho progresos que incluyen la práctica duplicación del INB per cápita desde 1980, así como considerables aumentos de la esperanza de vida al nacer y del promedio y la previsión de años de escolaridad (aunque la calidad de la educación sigue siendo una asignatura pendiente).

A pesar de estos logros, Trinidad y Tobago afronta numerosos desafíos estructurales que contribuyen a la vulnerabilidad y la desigualdad. Sucesivos gobiernos han puesto en marcha múltiples programas para reducir la pobreza¹⁷, si bien no se ha documentado su eficacia¹⁸. El gasto público en la red de seguridad social ronda el 5% del PIB. Los programas han proliferado (un total de 120), pero no se cuenta con coordinación suficiente, mecanismos de focalización en los pobres, ni evaluaciones de costo-beneficio y auditorías, y los datos sobre resultados son escasos. Aunque existen pruebas tanto de duplicación de esfuerzos como de falta de cobertura, no se dispone de ningún sistema de información centralizado que permita hacer el seguimiento de beneficiarios y resultados entre los distintos programas.

La sociedad percibe la violencia y la delincuencia como uno de los mayores retos actuales. Según la encuesta de 2014 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), el 67% de la población de Trinidad y Tobago piensa que la seguridad es el principal reto para el país. Por otro lado, en el Informe de Competitividad Global de 2015-2016 la delincuencia figura como el cuarto mayor obstáculo para hacer negocios en el país (Anexo I.13). La delincuencia, en especial los delitos violentos, impone altos costos a la sociedad y actúa como factor disuasivo de nuevas actividades económicas, negocios e inversiones. En 2012, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó que una reducción del 1% en la tasa de delincuencia juvenil elevaría los ingresos del turismo en US\$35 millones anuales¹⁹, cifra no desdeñable en vista de la magnitud del sector.

El acceso a agua potable es relativamente amplio (el 84% de la población tiene acceso a agua corriente)²⁰, pero sólo el 16% de los clientes residenciales en Trinidad y el 36% en Tobago recibe servicio continuo²¹. Más restringido es el acceso a servicios de saneamiento, incluidos los de alcantarillado y manejo de aguas residuales: apenas el 30% de la población goza de servicios centralizados de alcantarillado²², y sólo se depura un bajo porcentaje del total de aguas residuales. Otro problema es el inadecuado vertido de desechos sólidos.

Por su condición de pequeño estado insular, Trinidad y Tobago es vulnerable a los desastres naturales y el cambio climático. El país también sufre múltiples problemas ambientales en forma de inundaciones, contaminación generalizada de cursos de agua y zonas costeras, vertidos ilegales, erosión excesiva de los suelos y agotamiento de recursos pesqueros y silvestres. El aumento de las temperaturas, la elevación del nivel del mar y la intensificación de lluvias y tormentas constituyen una amenaza para la vida, la propiedad y los medios de sustento. Paradójicamente, al ser una economía basada en los hidrocarburos, Trinidad y Tobago figura entre los mayores productores mundiales de emisiones de CO₂ (per cápita).

D. SECTOR FINANCIERO Y ENTORNO DE NEGOCIOS

Trinidad y Tobago posee un sistema financiero relativamente sofisticado y dinámico y está transformándose en un centro financiero regional. Durante el período 2011-2015 el sector financiero representó aproximadamente el 20% del PIB no vinculado al petróleo y el 11% del PIB total. Tradicionalmente, el sector ha estado dominado por la banca comercial (con el 45% de los activos totales), seguida por las compañías de seguros (16%) y los fondos de pensiones de empleo (13%) (Anexo I.14). Si bien los bancos comerciales mostraron una notable capacidad para resistir a la crisis financiera internacional y la consiguiente desaceleración de la economía nacional, el colapso de dos instituciones financieras no bancarias —Colonial Life Financial Group (CLF, la mayor de las dos) e Hindu Credit Union—dejó al descubierto deficiencias de regulación y supervisión. El rescate y la reestructuración de CLF se prolonga ya por siete años, con un costo inicial estimado del 10% del PIB. Aun así, se ha logrado un cierto avance en el fortalecimiento de los marcos jurídico, normativo y de supervisión de las instituciones financieras no bancarias.

El sector bancario nacional presenta altos niveles de liquidez, pero el crédito interno al sector privado es menor que en países homólogos y el mercado de capitales está poco desarrollado. A pesar del costo relativamente bajo del financiamiento, el acceso al crédito es limitado, especialmente para las empresas del sector no energético, por lo que el crédito interno al sector privado apenas representa el 30% del PIB (uno de los niveles más bajos en América Latina y el Caribe). El Banco Central ha indicado que el crédito interno al sector privado va en descenso, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME). El sector bancario exhibe una alta rentabilidad, derivada principalmente del crédito minorista y las comisiones asociadas a operaciones de financiamiento estructurado para el gobierno y transacciones de grandes empresas en divisas. Existen pocos incentivos para atender al segmento de las PYME, a falta de un robusto marco institucional y normativo que promueva el acceso a financiamiento (por ejemplo, oficina de crédito, garantías y sistemas de transacciones seguras), y los bancos prefieren mantener altos niveles de liquidez en vez de exponerse a eventuales riesgos de amortización.

Trinidad y Tobago sigue obteniendo bajos puntajes en diversas encuestas sobre competitividad y facilidad para hacer negocios (Anexo I.15). Según indica el informe del personal del FMI sobre la consulta del Artículo IV de 2014, el país ha avanzado en importantes reformas estructurales como la reducción del tiempo promedio necesario para abrir un negocio (de 43 a tres días) y para obtener permisos de construcción (de 42 a seis días). Aun así, el Índice de Competitividad Global de 2015-2016 asignó al país un puntaje de 3,9 sobre 7 que lo sitúa en el puesto 89 entre 140 economías, por detrás de la mayoría de países de América Latina y el Caribe. Esta clasificación pone de relieve considerables restricciones en nueve de los 12 pilares utilizados para medir la competitividad (Anexo I.16) y prácticamente no ha cambiado en los últimos años, pese a los buenos puntajes obtenidos en salud, educación primaria e infraestructura.

Los esfuerzos por diversificar la economía se han estancado en los últimos años ante el rápido crecimiento de la industria del gas natural licuado, que ha desplazado las manufacturas y otros sectores no energéticos. Las cadenas de abastecimiento locales e internacionales están poco desarrolladas, lo cual limita las oportunidades de crecimiento de las PYME en el contexto de una posible diversificación de la economía del país. También las normas del mercado de trabajo, que privilegian la seguridad laboral y otorgan amplios beneficios a los trabajadores del sector formal, han contribuido al modesto crecimiento de las actividades no relacionadas con la energía, lo cual se refleja en un número relativamente alto de empleos en el sector público, pero con altos niveles de subempleo e informalidad en otros sectores. Aunque el país es conocido por tener una fuerza laboral educada, en el Informe de Competitividad Global de 2015 2016 se señaló la deficiente ética de trabajo como el principal factor problemático para hacer negocios. Con el paso de los años, la fuerza laboral ha migrado de los sectores agrícola y manufacturero al sector de servicios (Anexo I.17), en el que ha habido un crecimiento negativo de la productividad. Una encuesta reciente del Banco Central sobre las condiciones del mercado de trabajo evidenció un desfase entre las destrezas y los empleos disponibles.

E. PAPEL DEL BANCO Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Durante el período de la revisión, el Banco continuó siendo el principal socio multilateral del país. El Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) también ofrece una combinación de asistencia financiera y técnica a Trinidad y Tobago; sin embargo, durante el período de programación más reciente (2011-2015) su cartera incluyó solo un préstamo en apoyo de reformas de política en el sector de energía por un monto de US\$40 millones. Más recientemente, en 2016, el BDC colaboró con el país para formular un programa nacional de capacitación en los ámbitos de la gestión del análisis de políticas públicas y la gestión del ciclo de proyectos. El Banco de Desarrollo de América Latina aprobó en 2016 su primer préstamo al país, que se cifró en US\$300 millones y se destinó a apoyar la estrategia de consolidación fiscal a mediano plazo. Esta operación complementará los esfuerzos del gobierno para mejorar la eficiencia del gasto público y propiciar un proceso de diversificación de la economía. Aunque en 2003 el país dejó de ser elegible para acogerse al programa de financiamiento del Banco Mundial, esta institución le suministra asistencia remunerada para el desarrollo del sector financiero y sigue respaldando su adhesión a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Por su parte, la Unión Europea patrocinó las evaluaciones en el marco del PEFA realizadas en 2008 y (de forma parcial) en 2013, y el FMI ha sido un socio activo en el asesoramiento sobre la reforma de la gestión de las finanzas públicas a través del Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARTAC). Trinidad y Tobago también contrae empréstitos con fuentes bilaterales, principalmente China.



La Estrategia de País se diseñó para aprovechar una “oportunidad excepcional” de “incrementar considerablemente” la exposición técnica y financiera del BID en el país y respaldar la decisión de Trinidad y Tobago de “asegurar la transición de su economía hacia un modelo desligado de los hidrocarburos y a la vez seguir mejorando el nivel de vida de su población”.

© Kalamazadkhan (Elaboración propia) [CC BY-SA 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>)], a través de Wikimedia Commons

2 El Programa del Banco: Finalidad Estratégica y Ejecución

A. PERTINENCIA

La Estrategia de País para el período 2011-2015 se concibió en el contexto de la contracción económica de 2009-2010 y la previsión de que el gobierno incurriría en déficits fiscales a mediano plazo. La Estrategia de País se diseñó para aprovechar una “oportunidad excepcional” de “incrementar considerablemente” la exposición técnica y financiera del Banco en el país y respaldar la decisión de Trinidad y Tobago de “asegurar la transición de su economía hacia un modelo desligado de los hidrocarburos y a la vez seguir mejorando el nivel de vida de su población”. El enfoque de la Estrategia de País era pertinente en la medida en que era acorde con el programa de reforma estructural, inversión de capital y desarrollo social impulsado por el nuevo gobierno, y se guió por los objetivos de política del gobierno articulados en sucesivos documentos estratégicos²³. La Estrategia también convergía con los objetivos del Noveno Aumento mediante su apoyo a los componentes de reducción de la pobreza y la desigualdad, países pequeños y vulnerables, y cambio climático y sostenibilidad ambiental.

Mediante la Estrategia de País se propuso un amplio programa de apoyo presupuestario, préstamos de inversión y cooperación técnica para respaldar el ambicioso proceso de reformas en ocho sectores prioritarios (Cuadro 2.1). Asimismo, se identificaron tres áreas de diálogo con base en una labor analítica y un diálogo con el gobierno.

Los sectores prioritarios seleccionados reflejaron el acuerdo inicial entre el Banco y el gobierno sobre desafíos pertinentes de desarrollo. Aunque la escasez de datos es una gran limitación para la toma de decisiones basadas en información empírica en Trinidad y Tobago, las notas sectoriales elaboradas por el BID²⁴ incorporaron en gran medida los datos disponibles. En la matriz de resultados de la Estrategia (Anexo II.1) se fijaron objetivos para cada uno de los sectores prioritarios, los cuales sirvieron como referencia a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) para analizar la efectividad del programa (Capítulo III). La Representación del Banco en Trinidad y Tobago (CTT) hizo el seguimiento de los indicadores de la Estrategia de País mediante una matriz que se actualizó cada año como parte del proceso anual de programación de país. Los desafíos de desarrollo de Tobago habían de abordarse en un modo “intersectorial”, haciendo hincapié en los sectores de energía, cambio climático, y agua y saneamiento.

El monto de aprobaciones con garantía soberana previsto para el período quinquenal de la Estrategia (US\$1.500 millones) era nueve veces mayor que el monto global de la anterior estrategia (US\$165 millones) y seis veces mayor que el financiamiento total aprobado entre 2004 y 2010. El marco de financiamiento de la Estrategia de País suponía un nivel histórico de aprobaciones y un flujo claramente positivo de recursos hacia el país, e incluía un agresivo programa de préstamos en apoyo de reformas de política y para inversión, lo que supuso una reactivación inequívoca de la relación con Trinidad y Tobago y el afianzamiento de la posición del Banco como principal socio para el desarrollo del país. Este abultado monto de financiamiento se justificaba simplemente aduciendo que “su alcance es adecuado habida cuenta de la magnitud del proceso de reformas”, pero no se fundaba en una comprensión cabal o un robusto análisis de la capacidad institucional del Banco o del gobierno para coordinar y ejecutar el mayor volumen de financiamiento dentro del plazo propuesto. Retrospectivamente es fácil apreciar que la Estrategia de País del Banco era demasiado optimista en cuanto a la capacidad del gobierno para impulsar reformas y poco realista en términos de alcance y plazos²⁵. La apreciación de que el país llevaría a término la ejecución del agresivo programa de financiamiento era errónea.

La Estrategia de País contenía un análisis de riesgos somero y un plan de mitigación inadecuado. De hecho, si bien se alertaba sobre importantes riesgos políticos e institucionales que podrían entorpecer la ejecución cabal del programa de país del Banco, la Estrategia subestimó en gran medida la alta probabilidad de materialización de dichos riesgos y su posible impacto adverso. Por ejemplo, se identificó acertadamente el riesgo político de alteración de las relaciones de poder en los sectores seleccionados cuyos beneficios se podrían reducir, pero se supuso erróneamente que el manifiesto electoral del gobierno entrante en ese entonces era suficiente prueba de compromiso político (y hegemonía) para sacar adelante el ambicioso programa de reformas en los diferentes ministerios. Estos errores de juicio llevan a pensar que el Banco subestimó las profundas limitaciones estructurales del país, especialmente en lo concerniente a la gestión de recursos humanos y la cultura organizacional.

CUADRO 2.1. ESTRATEGIA DE PAÍS 2011-2015: SECTORES PRIORITARIOS, OBJETIVOS
ESTRATÉGICOS Y NUEVAS APROBACIONES (PRÉSTAMOS Y COOPERACIÓN TÉCNICA)

<i>Sector prioritario</i>	<i>Objetivo estratégico</i>	<i>Total aprobado mill. de US\$* (% volumen)</i>
Regulación y supervisión del sector financiero	• Reducir las vulnerabilidades del sector financiero y evitar crisis sistémicas	50,0 (6%)
Gestión del sector público	• Aumentar la transparencia, eficiencia y eficacia del gasto público, incluidas las empresas estatales	62,9 (7%)
Educación	• Contribuir al desarrollo de la juventud del país y a la promoción de una fuerza laboral altamente calificada para generar nueva actividad económica	menos de 0,1%
Protección social	• Aumentar la eficacia y eficiencia de los programas de la red de seguridad social	52,1 (6%)
Cambio climático	• Contemplar la adaptación al cambio climático y la reducción de las emisiones de carbono en el contexto del desarrollo nacional	82,4 (9%)
Energía	• Desarrollar una matriz de energía más eficiente, sostenible y limpia	60,7 (7%)
Agua y saneamiento	• Mejorar las condiciones medioambientales reduciendo el vertido incontrolado de aguas residuales sin tratar, y aumentar la oferta y la sostenibilidad de los servicios públicos de agua potable y manejo de aguas residuales	418,0 (48%)
Transporte	• Implantar un sistema integral de mantenimiento y rehabilitación de caminos para mejorar la calidad, sostenibilidad y seguridad de las carreteras	
Esferas de diálogo		
Desarrollo del sector privado	• Promoción de la iniciativa empresarial y la inversión en sectores no energéticos; entorno habilitante para el desarrollo empresarial; diálogo público-privado	menos de 0,1%
Sostenibilidad fiscal	• Tributación y administración tributaria	
Ciudades sostenibles	• Soluciones integrales para los gobiernos locales	menos de 0,1%
Sectores con aprobaciones no incluidos en la Estrategia de País		
Salud		111,5 (13%)
Comercio		43,0 (5%)

Fuente: Estrategia de País con Trinidad y Tobago 2011-2015. Nota* Almacén de Datos del BID, junio de 2016.

El Banco no dio continuidad a los esfuerzos de colaboración con el sector privado, pese al manifiesto interés de las autoridades del país en que la institución cuente con una mayor presencia. Por una parte, los productos de SCF eran más costosos que otros ofrecidos por la banca privada, y el sector exportador podía obtener condiciones más favorables (tasas de interés, períodos de gracia y vencimientos) de otras fuentes. Por otra parte, la reducida escala de los productos de la CII no correspondía a las necesidades de financiamiento de las empresas de mayor tamaño. Además, el alto costo de los procedimientos legales del BID, su falta de financiamiento en moneda local y la ausencia de incentivos para que los bancos privados ampliaran sus operaciones a mercados más pequeños impidieron que el

Banco respondiera a la demanda insatisfecha de financiamiento por parte del sector no energético, otorgando recursos directamente a las PYME o indirectamente a través de intermediarios financieros (véase el párrafo 1.20)²⁶.

B. APROBACIONES

Durante el período de la Estrategia de País el Banco aprobó 14 nuevas operaciones de préstamo por valor total de US\$871 millones (la mitad aproximadamente del volumen de financiamiento propuesto en la Estrategia de País) y 29 operaciones de cooperación técnica por US\$12 millones más en recursos no reembolsables (Cuadro 2.2 y Anexo II.2). Pese a que el nivel de aprobaciones fue menor de lo previsto, la actividad del BID en el país representó entre el 80% y el 90% del total de la deuda externa multilateral durante el período, y cerca del 25% del total de la deuda pública externa al cierre de 2015 (alrededor del 2,6% del PIB)²⁷.

CUADRO 2.2. NUEVAS APROBACIONES, TODOS LOS INSTRUMENTOS, 2011-2015
(MILLONES DE US\$)

Instrumento	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Préstamos para inversión	55,0	246,5	158,0	110,0	65,0	634,5
Préstamos reformas de política	235,0	-	-	-	-	235,0
FAPEP	-	-	1,5	-	-	1,5
Cooperación técnica	4,2	2,2	2,6	1,1	1,9	12,0
Total	294,2	248,7	162,1	111,1	66,9	883,0

El programa aprobado tenía amplio alcance y abarcaba seis de los ocho sectores previstos: regulación y supervisión del sector financiero, gestión del sector público, protección social, cambio climático, energía, y agua y saneamiento. Se aprobaron tres préstamos (en comercio exterior, competitividad y salud) no asociados a los objetivos de la Estrategia de País, y no se aprobó ningún préstamo en los sectores prioritarios de educación y transporte.

Alrededor del 27% del volumen de aprobaciones (US\$235 millones) se repartió entre cuatro préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP) con alto contenido de reformas en los siguientes ámbitos: política de energía sostenible (US\$60 millones), política de adaptación al cambio climático y reducción de emisiones de carbono (US\$80 millones), regulación y supervisión del sector financiero (US\$50 millones) y protección social (US\$45 millones). Esta serie de reformas, aprobada en 2011, más un PBP adicional aprobado en diciembre de 2010 (Programa de Gestión del Gasto Público, US\$100 millones) conformaron el marco para la concesión de financiamiento en la Estrategia de País.

Los recursos de préstamo restantes (US\$636 millones) financiaron nueve préstamos para inversión y una operación de la FAPEP. Tras una interrupción de casi 40 años, la reanudación de la actividad del BID en el sector de agua y saneamiento dio lugar al mayor volumen de aprobación de préstamos durante el período de la evaluación (US\$416,5 millones, Gráfico 2.1). Esto supuso un importante valor agregado para la población del país, toda vez que el sector no había recibido prioridad en el pasado reciente. Las tres operaciones aprobadas en este sector absorbieron el 48% del monto total de los préstamos (el 66% del total de los préstamos para inversión). La mayor parte de estos recursos se concentraron en el Programa de Rehabilitación de la Infraestructura de Aguas Residuales (US\$246,5 millones), que históricamente es el mayor préstamo para inversión aprobado en Trinidad y Tobago. El Banco también aprobó operaciones dirigidas a reforzar la gestión de la información en el Registro General (US\$20 millones), fortalecer la eficiencia y eficacia en la gestión de las finanzas públicas (US\$40 millones) y lograr una focalización más eficiente del sistema de protección social (US\$5 millones, posteriormente cancelada). Los US\$153 millones restantes financiaron tres operaciones en sectores no incluidos en la Estrategia de País (salud, comercio y competitividad).

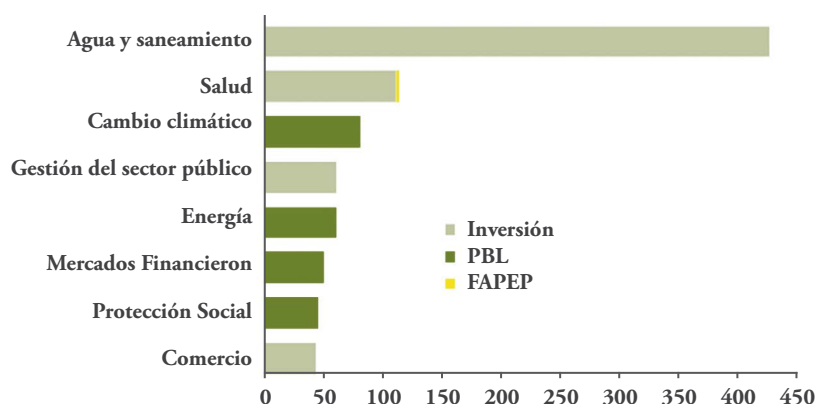


GRÁFICO 2.1

**Aprobaciones de préstamos
por sector e instrumento
financiero, 2011-2015
(millones de US\$)**

Fuente: OVEDA.

La integración de las operaciones de cooperación técnica con la cartera de préstamos se ha convertido en un importante rasgo del programa de país del Banco. Casi la mitad de todos los recursos de cooperación técnica aprobados financiaron el diseño y la preparación de nuevas operaciones de préstamo, incluido el cumplimiento de los elementos de condicionalidad asociados a los PBP y de los criterios de elegibilidad para los desembolsos (Gráfico 2.2). Por ejemplo, en los sectores de energía y cambio climático las operaciones conexas de cooperación técnica definieron opciones de política y líneas de intervención que el gobierno usó luego para articular su visión en estos sectores. Las operaciones de cooperación técnica que apoyaron la ejecución de proyectos —incluidos los servicios de consultoría a corto plazo— representaron una cuarta parte del financiamiento no reembolsable total, mientras que aquellas que respaldaron tareas preliminares supusieron el 23% de las aprobaciones. Los restantes recursos de cooperación técnica se asignaron a través del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D, destinándose principalmente a actividades de creación de

capacidad, eventos y capacitación. Por sectores, el 85% de los recursos de cooperación técnica se destinó a seis de los ocho sectores prioritarios identificados en la Estrategia de País²⁸. El cambio climático, la inversión social y la gestión del sector público absorbieron un 60% de todas las aprobaciones de cooperación técnica (Gráfico 2.3).

GRÁFICO 2.2
Distribución de los recursos de cooperación técnica por objetivos, 2011-2015

Fuente: OVEDA.

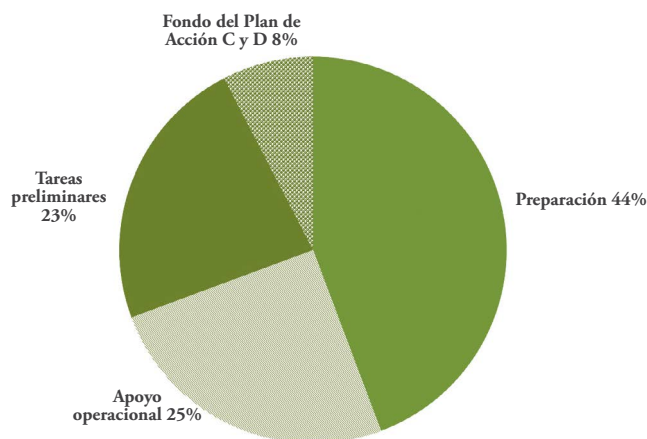
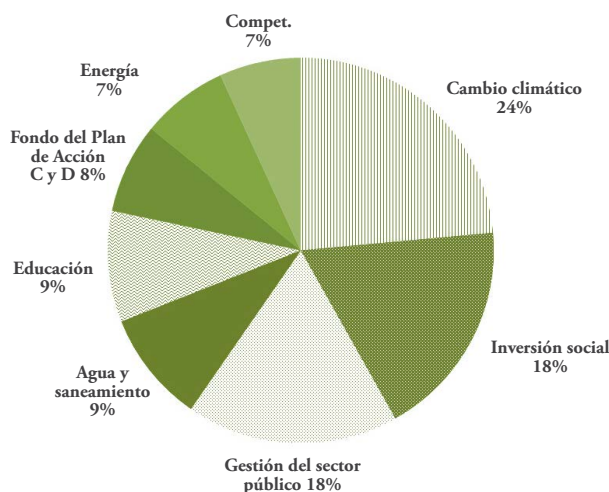


GRÁFICO 2.3
Distribución de los recursos de cooperación técnica por sectores, 2011-2015

Fuente: OVEDA.



La cartera evaluada también incluía 13 operaciones activas aprobadas en anteriores ciclos de Estrategia de País (una serie de PBP, siete préstamos para inversión y cinco operaciones de cooperación técnica), con un saldo sin desembolsar de US\$133,6 millones a enero de 2011. De estas operaciones, 11 se completaron o se cerraron en el período de esta evaluación. El saldo sin desembolsar de los dos préstamos restantes (mejoramiento de barrios y seguridad ciudadana) era de US\$21,4 millones a agosto de 2016 (Anexo II.3).

El Fondo Multilateral de Inversiones fue la única ventanilla del sector privado en aprobar operaciones (un total de cuatro por US\$1,2 millones). Estas operaciones tenían por finalidad impulsar la iniciativa empresarial, fomentar el desarrollo local, desarrollar sistemas de calificación crediticia y mejorar la gobernanza empresarial. Ni SCF ni la CII aprobaron préstamo alguno.

C. EJECUCIÓN

El programa ejecutado difirió sustancialmente del programa previsto. El Banco otorgó financiamiento de desembolso rápido durante la fase inicial de actividad, pero no logró mantener el impulso o el enfoque previstos en la Estrategia de País. Las cuatro series programáticas aprobadas en 2011 quedaron truncadas tras la aprobación y el desembolso de la primera operación de cada serie²⁹, al igual que la serie aprobada en 2010 (Cuadro 2.3). A diciembre de 2015³⁰, las autoridades no habían firmado ninguno de los tres préstamos para inversión aprobados en 2014 o 2015, aunque el préstamo en el sector de la salud ya estaba en proceso de reformulación. Un cuarto préstamo para inversión (agua y saneamiento) aprobado en 2013 no había alcanzado la elegibilidad para el desembolso, y el préstamo híbrido para inversión en protección social se canceló a instancias del gobierno poco después de obtener la elegibilidad. Las actividades intersectoriales en Tobago no se ejecutaron según lo previsto, y cuatro préstamos para inversión programados en diferentes documentos de programa de país se suprimieron de la lista de operaciones en tramitación.

CUADRO 2.3. SERIES DE PRÉSTAMOS PROGRAMÁTICOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA TRUNCADAS (2010-2015) (MILLONES DE US\$)

Sector	Programa 1	Programa 2	Programa 3
Gasto público	TT-L1019 (2010, US\$100 mill.)	TT-L1020 (2012, US\$18 mill.)	(descontinuado)
Energía	TT-L1023 (2011, US\$60 mill.)	TT-L1032 (2012, US\$35 mill.)	(descontinuado)
Cambio climático	TT-L1022 (2011, US\$80 mill.)	TT-L1030 (2013, US\$20 mill.)	N/A
Protección social (híbrido)	TT-L1014 (2011, US\$45 mill./US\$5 mill.)	TT-L1031 (2015, US\$20 mill.)	(descontinuado)

Fuente: OVEDA. * El sombreado indica que estaba previsto un PBL, pero éste nunca se aprobó.

Según el análisis de OVE, todas las condiciones de política de las operaciones de PBP aprobadas tenían una profundidad estructural baja o mediana, y en ningún caso alta (Anexo II.4)³¹. La tendencia a concentrar en la operación inicial de una serie de PBP condiciones de baja a mediana profundidad concuerda con los hallazgos del reciente análisis de OVE sobre este tipo de operaciones en todo el Banco³². Es importante señalar que en algunos ámbitos (como regulación y supervisión del sector financiero, energía, cambio climático y gestión del sector público) el gobierno ha proseguido en diverso grado el proceso de reforma sin financiamiento del Banco, aunque más lentamente de lo que se proyectó inicialmente (véase el Capítulo III.)

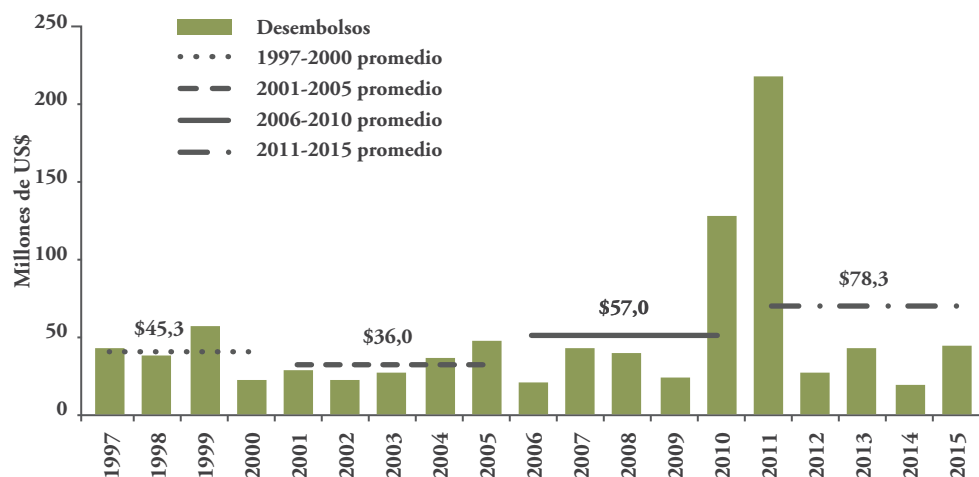
El Banco no analizó adecuadamente los posibles riesgos asociados al uso de los PBP (un nuevo instrumento de préstamo en el contexto nacional), entre ellos la necesidad de una estrecha coordinación interinstitucional para aprobar, ejecutar y dar continuidad al programa de reformas. Las personas entrevistadas que habían

formado parte del gobierno cuando se negoció la serie programática hicieron alusión a un proceso de diseño cerrado que excluyó a numerosos interesados de las conversaciones con el BID. Esa falta de consultas llevó a que los préstamos incluyeran condiciones que desconocían la realidad operativa y la capacidad de los ministerios competentes y resultaron inviables. El escaso grado de interacción del Banco con las partes interesadas se vio exacerbado por un inadecuado diagnóstico de las condiciones institucionales. Los procesos políticos internos y el cambio de prioridades también tuvieron un papel central a la hora de definir y ejecutar el programa de país del Banco³³. La labor analítica en que se sustentó el diseño de los PBP fue de gran magnitud pero, al parecer, tuvo un carácter esencialmente técnico. Quizá una comprensión más profunda y rigurosa de la economía política y el entorno institucional habría asegurado una mayor pertinencia del diseño y la ejecución.

El flujo inicial de apoyo presupuestario aceleró el ritmo de los desembolsos al país, pero posteriormente las aprobaciones decrecieron con rapidez (Gráficos 2.4 y 2.5). Por otra parte, los rápidos desembolsos de los PBP ocultaron un desafío sistémico mayor para el cumplimiento del programa de país del Banco, a saber, una ejecución dilatada de la cartera de inversiones. Aunque la Estrategia de País preveía un promedio anual de desembolsos de US\$210 millones, el promedio real apenas fue de US\$78 millones al año, debido a la lentitud en la ejecución de la cartera de inversiones y a la decisión del gobierno de truncar las cinco series programáticas. El flujo neto de efectivo de recursos de préstamos al país fue negativo en todos los ejercicios entre 2000 y 2015, con excepción de 2010 y 2011, los años en que se aprobaron y desembolsaron las series programáticas (Gráfico 2.6).

GRÁFICO 2.4
Desembolsos anuales,
1997-2015

Fuente: OVEDA.



La lentitud de los desembolsos da una medida del grado de preparación para la ejecución de la cartera de inversiones. Históricamente, el préstamo promedio en Trinidad y Tobago ha alcanzado el 50% de los desembolsos tras haber transcurrido el 125% del tiempo de ejecución estimado inicialmente (75 meses en vez de 60 meses) (Anexo II.5). De los nueve préstamos para inversión aprobados durante el

ciclo de la Estrategia de País, los más avanzados apenas registraban en el quinto año de ejecución desembolsos del 40%; otros cuatro aún no habían obtenido la elegibilidad para el desembolso (en promedio 17 meses tras la aprobación, a julio de 2016). Cinco de los siete préstamos para inversión aprobados antes de 2011 se completaron durante el período de evaluación, pero en todos los casos tras una prórroga, que en promedio fue de 54 meses, cifra que duplica el promedio para los países del Grupo Caribe (27 meses) y excede ampliamente el promedio para el Banco en general (24 meses)³⁴.

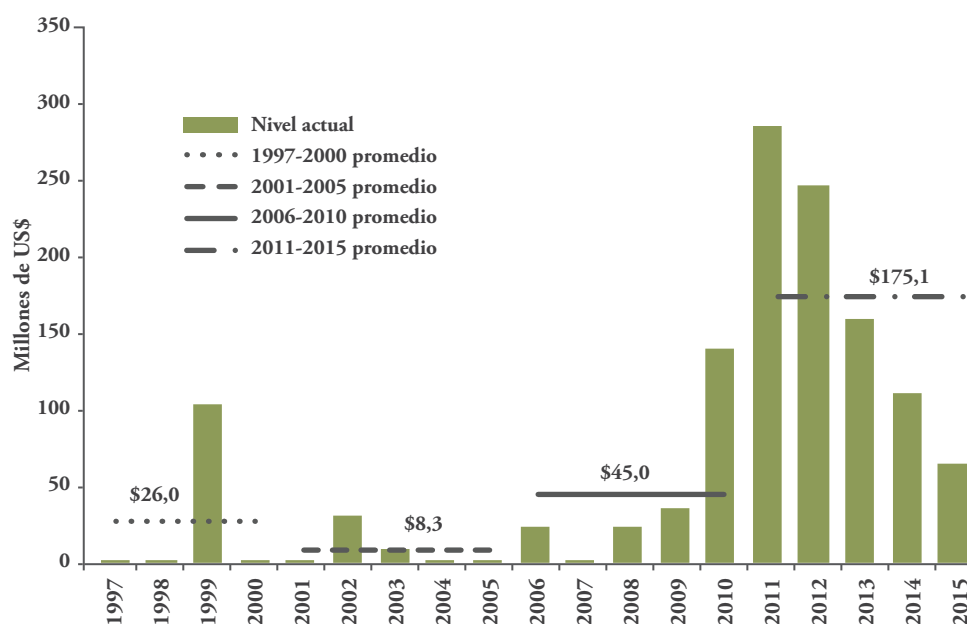


GRÁFICO 2.5

Aprobaciones anuales,
1997-2015

Fuente: OVEDA.

La subestimación del grado de preparación para la ejecución acarreó altos costos directos, tanto para el país como el Banco. Debido al rezago en la ejecución de la cartera de inversión, Trinidad y Tobago abonó durante el ciclo de la Estrategia de País al menos US\$4,8 millones en comisiones de crédito, es decir, cuatro veces más que durante todo el quinquenio anterior (2006-2010). A ello cabe sumar US\$775.795 imputados al presupuesto administrativo del Banco para la preparación inicial de préstamos que se eliminaron de la lista de operaciones en tramitación antes de la aprobación³⁵.

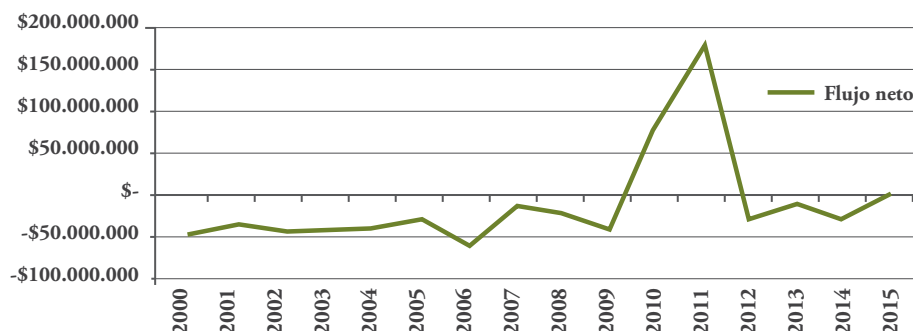


GRÁFICO 2.6

Flujo neto, 2000-2015
(millones de US\$)

Fuente: OVEDA.

Todos los préstamos para inversión se vieron afectados por la escasa capacidad institucional que a menudo se tradujo en demoras, sobrecostos e incapacidad para generar resultados oportunamente (véase el Capítulo III). Según se concluyó en la Evaluación del Programa del País de 2003, la ejecución de proyectos en Trinidad-Tobago lleva mucho más tiempo del previsto inicialmente, incluso para operaciones complejas que originalmente requieren calendarios más amplios. Esta observación se corroboró en la anterior Evaluación del Programa del País y en los distintos informes de seguimiento del proyecto (PMR) examinados para esta evaluación. Los problemas de ralentización se relacionan en su mayor parte con la falta de personal en las unidades de ejecución de proyectos (UEP) y la dificultad para identificar y contratar personal idóneo de manera oportuna. Numerosos puestos de personal de proyecto quedaron vacantes, en ocasiones durante toda la vigencia de las operaciones, y en la mayoría de los préstamos, la frecuente rotación de personal profesional ocasionó faltas de continuidad en la gestión de los proyectos. También contribuyeron a demorar la ejecución los ciclos electorales de 2010 y 2015, así como el consiguiente reajuste de prioridades gubernamentales, ministerios, funcionarios y responsabilidades por los proyectos.

Entre los problemas recurrentes de ejecución cabe citar el diseño de proyectos de excesiva magnitud y complejidad, la falta de procedimientos ágiles de adquisiciones y contrataciones, la estimación inexacta de los plazos necesarios para ejecutar las reformas de política y los préstamos para inversión, y la escasa comprensión de las relaciones entre los ministerios, las unidades de ejecución de proyectos y el Banco. Un factor que afectó al grado de preparación para la ejecución fue la aprobación de proyectos antes de haber concluido su diseño técnico o haber obtenido insumos críticos para la ejecución (como planos de construcción y permisos de obra). Aunque el personal de las unidades de ejecución valoró positivamente la flexibilidad y receptividad del Banco cuando surgieron problemas de ejecución, varios responsables entrevistados indicaron que el Banco fue demasiado flexible y en ciertas ocasiones no llevó a cabo el análisis de debida diligencia necesario. En su opinión, el Banco no debería haber aprobado ningún proyecto nuevo que no estuviera listo para la ejecución, debería haberse cerciorado del cumplimiento de los principales plazos y condiciones antes de proceder a la siguiente fase operativa, y debería haber sido más estricto al pedir responsabilidades a la administración por los productos que se habían de entregar. Posiblemente un enfoque más conservador y gradual en el diseño de los proyectos habría permitido al Banco y al país avanzar a partir de pequeños logros antes de embarcarse en proyectos de mayor complejidad.

En 2012, CTT contrató un especialista en gestión de proyectos para diagnosticar los desafíos en la ejecución de la cartera de inversión. El diagnóstico confirmó de forma independiente la existencia de fallas sistémicas en la gobernanza de proyectos en el sector público, tales como la ausencia de un conjunto claro de procedimientos operativos, manuales o marcos de rendición de cuentas; la dificultad para atraer y retener personal de proyectos idóneo, y la falta de autonomía operacional para la toma de decisiones.

Otra carencia señalada fue la insuficiente aplicación de técnicas y herramientas de gestión de proyectos por el personal de las unidades de ejecución y los equipos de proyecto del BID³⁶. En vista de ello, CTT lanzó una serie de intervenciones destinadas a fortalecer la capacidad de gestión de proyectos en las unidades de ejecución³⁷. Estas actividades, actualmente en curso, fueron bien acogidas por las autoridades entrevistadas para esta evaluación, aunque su profundidad y amplitud no han sido suficientes para producir claras mejoras en el desempeño de la cartera.

Aunque en el diseño de todos los préstamos y muchas operaciones de cooperación técnica se incluyeron recursos específicos para fortalecer las instituciones públicas, esto no ha generado mejoras sustanciales en cuanto a capacidad o desempeño institucional. Sólo cuatro de los 17 préstamos para inversión de la cartera activa incluyeron un completo diagnóstico de la capacidad institucional. Si bien la coordinación se citó como el tercer factor que más afecta a la capacidad institucional, las actividades dirigidas a abordar este aspecto fueron de las que menos recursos recibieron. Se determinó que la mayoría de las actividades de fortalecimiento institucional tenían alta pertinencia pero una lógica vertical sólo parcial, ya que eran insuficientes para lograr por sí solas los objetivos previstos, o bien demasiado complejas o carentes de una secuencia adecuada. Hasta mayo de 2016 sólo se había desembolsado el 23% del financiamiento de la cartera activa para actividades de fortalecimiento institucional. De los siete préstamos cuyos componentes de fortalecimiento institucional se habían desembolsado en un 90% o más, ninguno había completado los productos previstos inicialmente, y tan sólo dos habían logrado sus efectos de fortalecimiento institucional según lo proyectado. (Véase en el Anexo II.6 la evaluación de OVE sobre fortalecimiento institucional a nivel de proyectos.)

Los avances en el uso de los sistemas nacionales han sido limitados. Al concluir 2015, todos los proyectos estaban usando subsistemas presupuestarios o de tesorería aunque, por limitaciones de capacidad, sólo el 30% utilizaba los servicios de auditoría externa de la Auditoría General. En ningún caso se estaban usando los sistemas nacionales de contabilidad o de adquisiciones, debido al retraso en la puesta en marcha de la política de gestión de las finanzas públicas aprobada por el Gabinete, que incluye el sistema integral de información sobre gestión financiera (IFMIS) y la nueva legislación en materia de adquisiciones.



En 2015, el Banco completó la Fase I del Programa de Apoyo para un Sistema de Educación Funcional, un programa de inversión de fases múltiples a 10 años para mejorar el sistema educativo. Los objetivos de desarrollo del programa guardaban una adecuada correspondencia con los resultados previstos de la Estrategia de País, y consistían en (i) mejorar la equidad, calidad y pertinencia de los servicios prestados en el ámbito de atención y educación de la primera infancia y (ii) mejorar la gestión, el seguimiento y la evaluación del sector.

3 Resultados por Objetivo Estratégico

Aunque en algunos ámbitos del programa de país se observaron avances, los objetivos de desarrollo esbozados en la Estrategia de País sólo se alcanzaron en parte, y la sostenibilidad de dichos resultados está por determinar. Las ambiciosas agendas de reforma de las series de préstamos programáticos tenían objetivos acordes con las necesidades y prioridades del país; no obstante, el hecho de que las cinco series quedaran truncadas tras el desembolso del primer préstamo limitó su efectividad. La cartera de inversiones también experimentó considerables retrasos y un desempeño deficiente.

A. SECTORES PRIORITARIOS INDICADOS EN LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO

1. Regulación y supervisión del sector financiero

Resultados previstos de la Estrategia de País			- Mejora del marco de supervisión y regulación		
No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT-L1024	Fortalecimiento del Marco Normativo y de Supervisión del Sector Financiero - I	PBP	2011	50 millones	Se truncó la serie en el Programa 2

El PBP denominado “Marco Normativo y de Supervisión del Sector Financiero” se programó como una serie en dos partes destinada a reducir las vulnerabilidades del sector financiero y la probabilidad de una crisis sistémica. La serie se acompañó de estudios técnicos y actividades de fortalecimiento institucional mediante dos operaciones de cooperación técnica (Compete Caribbean). El primer préstamo en apoyo de reformas de política (US\$50 millones), aprobado y desembolsado en diciembre de 2011, se orientaba a (i) reformar el marco de regulación del sector financiero y (ii) afianzar la capacidad del gobierno para supervisar el sector financiero. Las metas del programa se asociaban a cambios en los instrumentos, procedimientos y marcos jurídicos y normativos pertinentes, y concordaban plenamente con las prioridades nacionales y los resultados previstos de la Estrategia de País. La segunda operación, diseñada para respaldar la conclusión e implementación de las reformas jurídicas y normativas iniciadas durante la primera operación, fue interrumpida por el gobierno.

La primera operación de la serie programática obtuvo los resultados que se enuncian a continuación. Se redactaron los proyectos de ley sobre compañías de seguros y cooperativas de crédito; estaba en proceso de consulta la reforma de los fondos de pensiones de empleo; el Banco Central había preparado directrices para combatir el lavado de dinero; y se estaba actualizando el proyecto de ley sobre sociedades de valores. A pesar de estos avances, al cierre de 2015 no se habían cumplido las metas del préstamo para cinco de los nueve indicadores (o no se disponía de datos para medir el progreso), esencialmente debido a que los indicadores estaban asociados con la adopción de la legislación, que aún sigue pendiente.

El hecho de que cuatro series se vieran truncadas no supuso la parálisis del proceso global de reforma de las autoridades. Aunque la segunda operación no se materializó, el Banco Central ha seguido afianzando su capacidad de supervisión y regulación; por ejemplo, la entidad ha adoptado las recomendaciones de Basilea III y ha seguido ajustando a las normas internacionales sus directrices contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En otras actividades, no obstante, el dinamismo inicial se ha diluido por factores de economía política, como el ciclo electoral de 2015. Así, la legislación sobre el sector de seguros destinada a reforzar la supervisión normativa, que fue presentada en el Parlamento en julio de 2016, aún no se ha promulgado; la validez del proyecto de ley sobre cooperativas de crédito presentado en el Parlamento en noviembre de 2014 ha vencido, y el proyecto de ley sobre los fondos de pensiones de empleo está en punto muerto. Será menester fortalecer las capacidades técnicas del Banco Central y otras instituciones del sector si se aprueban dichas leyes. Aun así, el Banco Central ha demostrado ser capaz de emprender una reestructuración interna y afianzar sus capacidades adoptando recomendaciones y parámetros internacionales, lo cual constituye un buen augurio en términos de sostenibilidad.

2. Gestión del sector público

Resultados previstos de la Estrategia de País:		<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del proceso presupuestario - Mejora de la gestión del ciclo de los proyectos - Mejora de la estructura de gobernanza de las empresas estatales 			
No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT-L1042	Apoyo al Fortalecimiento del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas I	Inversión	2015	40 millones	Firma pendiente
TT-L1034	Fortalecimiento de la Gestión de Información en el Registro General	Inversión	2013	20 millones	7%
TT-L1019	Programa de Gestión del Gasto Público I	PBP	2010	100 millones	Programas 2 y 3 de la serie suspendidos
TT0056	Programa de Gobierno Electrónico e Intermediación del Conocimiento	Inversión	2006	28 millones	Completado
TT0057	Programa de Inicio de Reformas del Sector Público	Inversión	2003	5 millones	Completado

La Estrategia de País destacaba la gestión del sector público—y en particular la gestión de las finanzas públicas— como un ámbito clave de reforma, pese a lo cual los avances al respecto han sido limitados. El programa del Banco incluía tanto operaciones nuevas como heredadas: cuatro préstamos para inversión, siete proyectos de cooperación técnica y un PBP. Aun cuando el objetivo estratégico de la Estrategia de País (“respaldar el programa de reformas del gobierno dirigido a aumentar la transparencia, eficiencia y eficacia del gasto público, incluidas las empresas estatales”) era pertinente, el programa de reformas que se trazó no era realista dentro de los plazos previstos, especialmente en vista de la escasa capacidad institucional para ejecutar reformas de tal magnitud.

Para fortalecer la gestión del sector público, el Banco adoptó el enfoque estratégico de secuenciar las reformas mediante una serie programática que arrancó con el Programa de Gestión del Gasto Público, provisto de US\$100 millones. Este programa, aprobado y desembolsado en diciembre de 2010, se diseñó como la primera de tres operaciones programáticas para acometer reformas a largo plazo en sendos ámbitos (diseño de políticas y gestión de la inversión pública; contratación pública, y gestión y auditoría de las finanzas públicas), cada uno de los cuales requería reformas que implicaban nuevas políticas y



Sobre la base de un diagnóstico detallado del sector de agua y saneamiento, el programa del Banco estaba diseñado para (i) reducir el vertido incontrolado de aguas residuales no depuradas al medio ambiente y (ii) mejorar el suministro y la sostenibilidad de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales.

© OVE

prácticas, la modernización de sistemas, así como cambios legales y de procedimiento para los que se precisaba el apoyo político en todos los niveles dentro y fuera del gobierno. Todas las iniciativas básicas de política que constituían factores activadores para el desembolso fueron llevadas a cabo por el gobierno antes de aprobarse la primera operación³⁸. Si bien estas acciones demostraron la adhesión al propósito esencial de las reformas, su profundidad estructural en la operación inicial fue insuficiente para transformar el sistema (Anexo III.1)³⁹.

El instrumento de PBP ofrecía en teoría un poderoso mecanismo para encauzar el programa transformacional de modernización del Estado; no obstante, el gobierno desistió de seguir adelante con la segunda y la tercera operación de la serie. Esto lleva a preguntarse si hubo un nivel suficiente de consultas y compromiso que justificara la cuantiosa inversión del Banco y del gobierno. Varias personas entrevistadas manifestaron sentir una mezcla de fatiga y frustración ante la superficialidad de la reforma de la gestión del gasto público hasta el momento. La pérdida del dinamismo inicial también ha obedecido a factores de economía política previos y posteriores a las elecciones de 2010 y 2015. Así pues, la compleja labor técnica e institucional requerida para implantar modernos sistemas y metodologías de gestión de las finanzas públicas quedó en gran parte reducida a un conjunto de préstamos para inversión y operaciones de cooperación técnica⁴⁰, los cuales no gozaron del mismo apoyo institucional y político a alto nivel que

habría recibido el amplio programa en apoyo de reformas de política. Existen también dudas en cuanto a la obtención y sostenibilidad de los resultados previstos. El préstamo para inversión paralelo denominado Apoyo al Fortalecimiento del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas de Trinidad y Tobago (US\$40 millones), aprobado en mayo de 2015, aún no había sido firmado por el gobierno en agosto de 2016.

El desempeño del préstamo para el Fortalecimiento de la Gestión de Información en el Registro General ha sido sumamente insatisfactorio. El proyecto, aprobado en 2013, tenía por objetivo reforzar la capacidad institucional de ese organismo para efectuar de forma más eficiente y eficaz el registro de propiedades⁴¹. Al cabo de más de dos años, sólo se ha desembolsado el 7% de los recursos y está pendiente la asignación de personal clave al proyecto. Al cierre de 2015, sólo se habían contratado cuatro profesionales (frente a 128 propuestos en el plan de dotación de personal). Si bien ha venido prestando apoyo provisional, el personal del Registro no dispone al parecer del tiempo ni las habilidades especializadas de gestión de proyectos para ejecutar la operación. Las demoras en la ejecución se atribuyeron a la ausencia de un proceso de gestión del cambio en el diseño del proyecto, supuestos poco fundamentados, procesos de contratación complejos y prolongados (incluidos los del personal básico), la falta de espacio de oficina adecuado para albergar al personal del proyecto y una coordinación interna ineficaz dentro del organismo ejecutor. La llegada en 2015 de un equipo táctico del Banco para ayudar a solventar esta situación no surtió mayor efecto.

Tampoco el Programa de Reforma del Sector Público, aprobado en 2003, cumplió su objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia del gobierno. El préstamo tenía por finalidad apoyar: (i) la formulación de una estrategia, la formación de consenso y la creación de un grupo de expertos para supervisar el desarrollo de un plan general destinado a fortalecer la gestión de las finanzas públicas y la capacidad de gestión de recursos humanos, y (ii) la adopción de sistemas de gestión de información y la capacidad de seguimiento y evaluación en el Ministerio de Administración Pública y Comunicaciones (MPAC) y la Oficina Central de Estadística. Aunque el período de ejecución previsto era de dos años y medio, el programa se cerró casi 10 años tras su aprobación y recibió una valoración de “insatisfactorio” en cuanto al progreso en la ejecución e “improbable” en cuanto al objetivo de desarrollo. A la fecha del último desembolso, no se había ejecutado ninguno de los planes financiados por el préstamo, salvo las actividades preliminares de reforma de la Oficina Central de Estadística.

Las transiciones políticas y a nivel gerencial bajo diferentes equipos de gobierno contribuyeron a que la misión del Programa de Reforma del Sector Público no recibiera una atención continuada⁴². El personal del Ministerio de Administración Pública y Comunicaciones ya estaba al límite de su capacidad, y la complejidad de los procedimientos de contratación provocó que la unidad de ejecución del proyecto no contase con dotación suficiente. Además, algunos elementos del diseño quedaron sin implantar. Las estrategias de comunicación y formación de consenso nunca llegaron a formularse, por lo cual la participación de órganos competentes de gobierno no pudo

materializarse. Otro obstáculo fue la falta de un mecanismo formal de alto nivel para coordinar las iniciativas del proyecto entre diferentes entidades de gobierno. El comité interinstitucional al que se asignó esta tarea nunca adquirió carácter funcional.

Según indican los comentarios recibidos por OVE, el Banco podría haber contribuido de forma más constructiva y proactiva a mantener la atención del gobierno centrada en los objetivos y productos originales del préstamo, ante las dificultades vinculadas a la rotación. El Banco otorgó cinco prórrogas generales sin exigir que se completaran las acciones necesarias para la satisfactoria ejecución del proyecto (por ejemplo, la dotación de personal de la unidad de ejecución). En vista de la manifiesta falta de compromiso con estas reformas, un planteamiento más gradual mediante una operación de cooperación técnica de menor tamaño podría haber ofrecido una vía menos arriesgada para abordar este ámbito complejo de reforma. Finalmente, en 2006 el Banco fusionó el préstamo con el Programa de Gobierno Electrónico e Intermediación del Conocimiento.

El Programa de Gobierno Electrónico e Intermediación del Conocimiento produjo escasos resultados pese a su larga duración. El objetivo del préstamo era aumentar la eficacia y eficiencia de la función pública mediante la ampliación de soluciones de gobierno electrónico y la transferencia de conocimientos sobre prácticas óptimas internacionales (intermediación del conocimiento). Sin embargo, no se tuvo en cuenta la experiencia de la operación precursora, el Programa de Reforma del Sector Público. El programa tardó 21 meses en lograr la elegibilidad (en 2008) y su ejecución se vio paralizada hasta finales de 2012, ya que el personal que se contrató para el proyecto no se dedicaba a tiempo completo a trabajar en el programa. La gestión del programa por el ministerio encargado (MPAC) fue inadecuadamente. La unidad de ejecución del proyecto intensificó la ejecución del proyecto en 2013 tras la aprobación de una prórroga de dos años y un cambio en la metodología de selección que pasó de soluciones en función de la demanda a productos definidos con cronogramas de implementación específicos. Se otorgó una última prórroga especial hasta finales de 2015; sin embargo, la contribución de contrapartida del gobierno fue inferior al monto acordado. En definitiva, los productos reales superaron el número previsto. Aunque estas actividades incluyeron algunas iniciativas útiles⁴³, el marco de seguimiento y evaluación no permitió evaluar adecuadamente los resultados del programa. Por ejemplo, al parecer los progresos en la ampliación y mejora de servicios de gobierno electrónico durante la vigencia del proyecto fueron insignificantes. El número de servicios interactivos proporcionados por el gobierno aumentó de cinco en 2008 a sólo nueve al concluir el proyecto en 2015 y el puntaje del gobierno en el índice de “preparación para el gobierno electrónico” del Foro Económico Mundial sólo aumentó levemente entre 2005 y 2015. Ninguno de estos indicadores fue objeto de seguimiento sistemático por los mecanismos de seguimiento y evaluación del propio proyecto. En entrevistas con contrapartes de gobierno se afirmó que el Banco podría haber sido un socio más eficaz si hubiera exigido productos definidos y un calendario de entrega más estricto desde un principio.

3. Agua y saneamiento

Resultados previstos de la Estrategia de País:		<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación y ampliación de la red de aguas residuales - Reducción del volumen de agua no facturada - Aumento de la productividad laboral de la WASA 			
No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1036	Programa de Mitigación y Drenaje de Inundaciones	Inversión	2013	120 millones	No elegible aún
TT- L1026	Rehabilitación de la Infraestructura de Aguas Residuales I	Fases Múltiples	2012	246,5 millones	23%
TT -L1018	Modernización de la WASA y Rehabilitación de la Infraestructura de Tratamiento y Eliminación de Aguas Residuales	Inversión	2011	50 millones	40%

Los objetivos estratégicos del Banco para el período de la evaluación fueron altamente pertinentes y acordes con las prioridades del país en el sector de agua y saneamiento; no obstante, el programa como tal sólo respondió en parte a los objetivos de la Estrategia de País. Sobre la base de un diagnóstico detallado del sector, el programa del Banco estaba diseñado para (i) reducir el vertido incontrolado de aguas residuales no depuradas al medio ambiente y (ii) mejorar el suministro y la sostenibilidad de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, el programa se centró en mejorar el sistema de tratamiento de aguas residuales y la gobernanza de la Dirección de Agua y Saneamiento (WASA) con el entendimiento de que esa entidad se abocaría a los aspectos operacionales más acuciantes que afectan al servicio de abastecimiento de agua del país⁴⁴. Con este enfoque, el Banco no reconoció el alcance total de las limitaciones de la WASA para invertir de manera independiente en la mejora del servicio de agua, pues sus ingresos cubren menos de la mitad de sus costos operacionales. El Banco también subestimó las dificultades que habría para avanzar con la transformación de la WASA debido a la economía política, la fragmentación del sector y la inestabilidad de los acuerdos institucionales durante el período de evaluación. El Banco intentó utilizar condiciones para la concesión de préstamos en lugar de financiamiento para promover mejoras en el suministro de agua (una segunda operación realizada en el marco del préstamo de fases múltiples incluye como condiciones un ajuste de las tarifas de agua y un plan para la sostenibilidad financiera de la WASA). Sin embargo, la experiencia del Banco demuestra que los ajustes de las tarifas deben hacerse luego de introducir mejoras en el servicio, que en el caso de la WASA no han ocurrido con frecuencia. Hasta el momento no se han ajustado las tarifas. Habida cuenta de que el costo de prestar servicios de tratamiento de aguas residuales está ligado a la tarifa de agua (las aguas residuales representan el 50% de

la tarifa de agua), la decisión del Banco de financiar inversiones en servicios relacionados con las aguas residuales sin contar con un mecanismo sólido para aprovechar las mejoras en el abastecimiento de agua o con claras pruebas de avances por parte del organismo ejecutor pone en duda la capacidad del programa de mantener los resultados.

A pesar del considerable volumen de financiamiento (US\$416,5 millones) aprobado en el marco de tres préstamos para inversión⁴⁵, se avanzó poco hacia el logro de los resultados previstos de la Estrategia de País durante el período de evaluación. Por lo que respecta a la ampliación y rehabilitación de sistemas de aguas residuales, el componente de infraestructura del préstamo TT L1018 no ha registrado actividad desde su aprobación en 2011, debido a modificaciones de la solución técnica que arrojaron costos mucho mayores. El gobierno está estudiando la posibilidad de reestructurar el proyecto. Las dificultades con la empresa de construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales de Malabar y San Fernando como parte de la operación TT L1026 (2012) también ocasionaron demoras. En lo atinente a la mejora de la productividad laboral de la WASA, el programa excedió su meta de desvinculación voluntaria de empleados⁴⁶; sin embargo, las prácticas de contratación de la WASA no se modificaron, con lo cual no queda claro si la reducción de la fuerza laboral perdurará. Por último, como se indica anteriormente, no se ha realizado prácticamente ningún avance en la reducción del volumen de agua no facturada, ya que el Banco no aprobó ninguna operación en este ámbito y el único componente de proyecto directamente relacionado con los servicios de agua (la reestructuración de los sistemas comerciales) se encuentra en fase inicial de ejecución.

A nivel operativo, el diseño de los componentes de infraestructura de ambos préstamos para el sector de aguas residuales tenía lógica vertical; por el contrario, los componentes de fortalecimiento institucional tenían una definición demasiado restringida para ser efectivos. En los componentes diseñados para financiar la infraestructura de aguas residuales, se observa una coherencia entre actividades, objetivos del proyecto e indicadores de resultados. El apoyo del Banco al fortalecimiento institucional de la WASA incluía medidas decisivas para promover la transformación de la entidad, incluida su gobernanza corporativa. Sin embargo, no queda claro si (y en qué grado) estas medidas se integraron dentro de un plan más amplio de reforma institucional que aborde las dimensiones operacionales, financieras, comerciales y corporativas necesarios para que la WASA sea un proveedor de servicios eficaz y eficiente. Así, algunas actividades parecerían ser medidas puntuales, poco integradas con otros aspectos de las operaciones de la WASA (por ejemplo, mejoras de sistemas comerciales sin abordar cuestiones operativas) o fuera de secuencia (esto es, en espera de la implementación del modelo de gobernanza institucional de la WASA, que requerirá una decisión legislativa, mientras que las consideraciones operativas permanecen desatendidas).

El afán por aprobar préstamos cuyos diseños estaban incompletos afectó a la ejecución del programa del Banco. El préstamo de Modernización de la WASA y Rehabilitación de la Infraestructura de Tratamiento y Eliminación de Aguas Residuales⁴⁷ se aprobó

en 2011 antes de completarse los diseños preliminares, y la solución técnica inicialmente contemplada (rehabilitación de la planta de Maloney) se sustituyó durante la ejecución del préstamo por una opción más costosa (construcción de una nueva planta) a instancias de la WASA. Ello sugiere que el proyecto no estaba listo para ser aprobado. Hasta agosto de 2016, el préstamo se había desembolsado en un 40%. De igual modo, la ejecución del programa de fases múltiples Rehabilitación de la Infraestructura de Aguas Residuales ha sufrido demoras. El préstamo, aprobado en 2012, alcanzó la elegibilidad en 2013, pero la contratación de empresas y las tareas de construcción no se iniciaron hasta 2015. Hasta agosto de 2016 se había desembolsado el 23% de los recursos del préstamo, aunque el financiamiento para la construcción se había comprometido íntegramente.

La ejecución de los proyectos también se ha visto afectada por cambios en la estructura de gobierno y por una alta rotación de personal. Si bien se aprobó en 2013, el Programa de Mitigación y Drenaje de Inundaciones⁴⁸ no había cumplido en junio de 2016 las condiciones para el desembolso. En 2015, el nuevo gobierno electo suprimió el organismo ejecutor del préstamo como parte de una iniciativa para concentrar la gobernanza en 21 ministerios, en vez de los 32 existentes en la administración anterior. El gobierno consideró en algún momento la cancelación del préstamo, aunque recientemente ha manifestado su compromiso con la ejecución, nombrando como organismo ejecutor al Ministerio de Obras y Transporte.

Durante el período de la evaluación, el financiamiento en el sector también se canalizó en gran medida a través de la cooperación técnica, tanto para la preparación de proyectos como para algunas actividades preliminares en ámbitos no incluidos en la Estrategia de País. Cada uno de los tres préstamos se acompañó de operaciones de cooperación técnica para la preparación de proyectos, aunque cabría preguntarse cuántos de estos productos se usaron efectivamente. En un caso al menos, la cooperación técnica se aprobó después del préstamo y se canceló en 2016 sin desembolso alguno. Entre las operaciones de cooperación técnica que financiaron actividades preliminares, la que apoyó el desarrollo de una estrategia para el manejo de residuos sólidos permitió abordar un problema clave en el sector y por ende tuvo un alto grado de pertinencia. Tomando como base los resultados de esta operación, el Banco ha incluido un préstamo de US\$25 millones en su lista de operaciones en tramitación para aprobación en 2017.

El Banco también aprobó una operación de financiamiento no reembolsable para inversión del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para el establecimiento de un fondo rotatorio para el financiamiento de proyectos de aguas residuales en Trinidad y Tobago (US\$2 millones) en el marco de la iniciativa del Fondo Regional del Caribe para la gestión de Aguas Residuales (CReW), aunque algunas características del diseño del fondo presentaron problemas desde el principio. Se preveía que el fondo proporcionaría recursos reembolsables. Para ello, se seleccionó al Ministerio de Economía y Finanzas para la ejecución de la

operación, pero resultó no estar facultado jurídicamente para transferir recursos reembolsables a la WASA. Por ello, el proyecto se encuentra paralizado desde su aprobación.

4. Educación

Resultados previstos de la Estrategia de País:			<ul style="list-style-type: none"> - Universalidad de la atención y educación de la primera infancia - Mejora de la capacitación de docentes 		
No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1005	Programa de Apoyo para un Sistema de Educación Funcional - Fase I	Fases Múltiples	2009	48,75 millones	Completado; cancelación parcial

En 2015, el Banco completó la Fase I del Programa de Apoyo para un Sistema de Educación Funcional, un programa de inversión de fases múltiples a 10 años para mejorar el sistema educativo. Los objetivos de desarrollo del programa guardaban una adecuada correspondencia con los resultados previstos de la Estrategia de País, y consistían en (i) mejorar la equidad, calidad y pertinencia de los servicios prestados en el ámbito de atención y educación de la primera infancia y (ii) mejorar la gestión, el seguimiento y la evaluación del sector. La Fase I se aprobó en 2009 con el propósito de desarrollar y poner a prueba un nuevo plan de estudios en un grupo representativo de escuelas de primaria y en ciertos centros de atención y educación de la primera infancia de bajos ingresos, además de fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Educación (MoE). Esta fase se complementó con una operación de cooperación técnica destinada a apoyar la mejora de la estrategia del Ministerio y una iniciativa regional para optimizar la recopilación y el análisis de estadísticas de educación en el Caribe. En 2011, el gobierno recién electo redefinió el perfil de la operación para reflejar las prioridades de la nueva administración, y se decidió implantar el nuevo plan de estudios a nivel nacional, más que a título experimental. Esta decisión puso a prueba la ya reducida capacidad del Ministerio de Educación y su unidad de ejecución de proyectos para ejecutar el programa y suministrar resultados dentro de los plazos acordados. Las dificultades en materia de adquisiciones y contrataciones y el cumplimiento de las condiciones contractuales retrasaron aún más la entrega de los centros de atención y educación de la primera infancia. Tras dos años de desempeño insatisfactorio, se acordó con las autoridades un plan de acción que incluía hitos específicos para el otorgamiento de prórrogas y ayudó a que el préstamo lograra un buen desempeño, medido en función de los desembolsos. La Fase I se completó en 2015 tras una prórroga de 28 meses y dos cancelaciones por un total de US\$12,6 millones⁴⁹. A pesar de ello, el gobierno realizó una contribución de contrapartida mayor a la acordada para asegurar la terminación de las actividades básicas.

Pese al empeño de incluir en el diseño del proyecto un sistema robusto de seguimiento y evaluación, los datos registrados no siempre fueron exactos ni se presentaron oportunamente. Sin embargo, OVE pudo validar importantes resultados en cuanto a infraestructura, planes de estudio y capacitación de docentes. De los 50 centros de atención y educación de la primera infancia proyectados, se entregaron 24 como parte del proyecto y el Ministerio de Educación está trabajando en el segundo grupo de 26 con recursos propios. Entretanto, el Ministerio ha conformado una alianza público-privada con unos 200 centros existentes para adquirir espacios adicionales. De este modo, según el Ministerio, se excedió la meta de aumentar al 94% la tasa bruta de matrícula en centros de este tipo y se ha creado la capacidad para asegurar la universalidad y gratuidad en la atención y educación de la primera infancia (Resultado 1 de la Estrategia de País). Se ha desarrollado un nuevo plan de estudios para estos centros y para las escuelas primarias en nueve asignaturas, y se ha implantado dicho plan a escala nacional; en ambos casos, se excedieron las metas originales. Con respecto a la capacitación de docentes (Resultado 2 de la Estrategia de País), si bien se ha cumplido el 90% de la meta, aún es pronto para medir el impacto de estas inversiones en los resultados académicos. Menos positivo es el balance en cuanto a fortalecimiento institucional, ya que la mayoría de los procesos y actividades identificados se abandonaron o no tuvieron continuidad. Por ejemplo, el plan estratégico para el Consejo Nacional de Enseñanza y Formación docente no se entregará, por cuanto el Ministerio de Educación no implementó este subcomponente. En Tobago no se adelantaron actividades más allá de la identificación de emplazamientos para los centros de atención y educación de la primera infancia, con lo que gran parte de la población pobre ha quedado sin acceso a este servicio.

5. Protección social

Resultados previstos de la Estrategia de País:					
<ul style="list-style-type: none"> - Mayor focalización de los programas de la red de seguridad social - Refuerzo de las capacidades de seguimiento y evaluación del Ministerio - Aumento de la participación y la fiabilidad de los programas administrados por organizaciones de la sociedad civil 					
No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1014	Programa de Reforma de la Red de Seguridad Social I	Híbrida	2011	50 millones	Programas 2 y 3 de la serie suspendidos; préstamo para inversión cancelado

El Programa de Reforma de la Red de Seguridad Social se diseñó como una operación híbrida, con una asignación de US\$45 millones para el préstamo en apoyo de reformas de política —el primero de tres en una serie programática— y US\$5

millones para un préstamo para inversión. El primer préstamo en apoyo de reformas de política de la serie programática se aprobó en octubre de 2011 y se desembolsó en diciembre de ese año habiéndose cumplido todas las condiciones de política (Anexo III.2). El programa, plenamente alineado con los resultados previstos de la Estrategia de País, tenía por objetivo aumentar la eficacia, rendición de cuentas, transparencia y eficiencia de la red de seguridad social del país mediante la mejora de la focalización, la racionalización de programas y una capacidad reforzada de seguimiento y evaluación.

El programa no alcanzó sus objetivos de desarrollo. El trasfondo cambiante de economía política en torno a las reformas restringió los cambios institucionales necesarios para su ejecución. El préstamo se diseñó para operar en el Ministerio de la Población y Desarrollo Social (MPSD) cambios institucionales de suficiente magnitud para permitir racionalizar la red de seguridad social y sincronizar los resultados de ejecución del proyecto con el ciclo político. Un diseño más laxo habría significado perpetuar o refrendar el “estado habitual de cosas”, lo que habría lastrado futuros intentos de reforma. El diseño técnico se basó en las experiencias de otros programas de transferencias condicionadas de efectivo implantados por el Banco en América Latina y el Caribe, y pese a su robustez técnica e idoneidad para el país, el cambiante entorno de la economía política tuvo repercusiones negativas importantes en la ejecución del proyecto. Por ejemplo, el principal impulsor del proyecto durante la fase de diseño fue reasignado y la falta de un líder fuerte con presencia e influencia política diluyó el sentido de apropiación del programa. Por otra parte, el Ministerio de la Población y de Desarrollo Social debió hacer frente a la frecuente rotación de personal ejecutivo (por ejemplo, cinco Secretarios Permanentes) durante la ejecución del proyecto, lo cual impidió forjar un sentido arraigado de apropiación institucional de las reformas y compromiso con su ejecución. En vista de que la red de seguridad social del país engloba múltiples programas (unos 120 en total) administrados por diferentes ministerios y entidades, la ausencia de un ministerio reforzado tornó difícil la consolidación de procesos, personal y estructuras organizacionales para evitar redundancias, por lo cual las reformas se estancaron⁵⁰.

En marzo de 2014, el gobierno comunicó al Banco su decisión de cancelar el componente de inversión (US\$5 millones) del préstamo híbrido, así como las operaciones segunda y tercera de la serie programática. También se cancelaron los recursos de una operación conexas de cooperación técnica. La unidad de ejecución del proyecto no logró satisfacer a nivel político ni operativo los requisitos organizacionales y estructurales para ejecutar las actividades de reforma. Asimismo, se desarrollaron la prueba indirecta de ingresos y el marco de seguimiento y evaluación que, aunque actualmente no están en uso, son instrumentos valiosos que podrán utilizarse en el futuro y tendrán efectos potencialmente amplios en la eficacia de los programas sociales.

6. Energía

Resultados previstos de la Estrategia de País: <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del marco normativo y jurídico - Sector energético más sostenible de mayor eficiencia y transparencia - Maximización de un modelo de producción eficiente y aprovechamiento de los combustibles fósiles 					
No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1023	Programa de Energía Sostenible - I	PBP	2011	60 millones	Programas 2 y 3 de la serie suspendidos

La cartera del sector de energía comprendía una serie programática cuya primera operación se aprobó en 2011 y una operación complementaria de cooperación técnica, también aprobada en 2011. El primer préstamo en apoyo de reformas de política, que había de sentar las bases para reformas de mayor calado, incluía 18 activadores de políticas de baja y mediana profundidad estructural. Varios de ellos contemplaban importantes medidas iniciales orientadas al desarrollo de una política de energía sostenible, uno de los dos resultados previstos de la Estrategia de País. El segundo resultado sólo se abordó en parte. Aunque la introducción de incentivos fiscales en sustitución de los subsidios al consumo de petróleo y gas fue una importante medida, el nivel de incentivos que se precisaría no fue objeto de análisis, por lo cual se desconoce su potencial real para incidir en la adopción las energías renovables y la eficiencia energética. Las consultas durante la formulación del programa se coordinaron adecuadamente con el Ministerio de Energía e Industrias Energéticas (MEEI) y el Ministerio de Finanzas. El programa de políticas generó una amplia aceptación y apropiación a nivel político, y el Ministro de Energía fue un firme defensor de las reformas. La designación de un consultor con experiencia en procesos internos de gobierno facilitó al parecer la ejecución del préstamo, y la pericia técnica del equipo del MEEI coadyuvó al éxito del programa.

Las operaciones segunda y tercera de la serie programática se suspendieron, y aún no se han materializado efectos cuantificables de adopción de la eficiencia energética y las energías renovables. El gobierno ha proseguido las reformas, aunque a un ritmo más pausado. Se ha avanzado en la articulación de un marco de energía sostenible, que previsiblemente se convertirá en libro blanco para el sector; sin embargo, dicho marco no define una estrategia frente a los subsidios de energía, que son una barrera de primer orden para la eficacia del programa de energía sostenible. Los resultados de la operación de cooperación técnica incluyen importantes evaluaciones del potencial de la eficiencia energética y las energías renovables, el establecimiento de valores de referencia para medir las emisiones de CO₂ y diversas recomendaciones de política para promover una energía ambientalmente sostenible. Además, se han creado grupos de trabajo y comités para facilitar la formulación intersectorial de la política energética.

7. Cambio climático

Resultados previstos de la Estrategia de País:		Adopción de una política sobre cambio climático Integración del objetivo de adaptación al cambio climático en sectores clave Reducción de la intensidad de emisiones de CO2			
No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1022	Programa de Apoyo a la Agenda sobre Cambio Climático I	PBP	2011	80 millones	Programas 2 y 3 de la serie suspendidos

La cartera de cambio climático constaba de una serie programática cuya primera operación (US\$80 millones) se aprobó y desembolsó en 2011, en tanto que la segunda se suspendió. La serie tenía por objetivo fortalecer el marco reglamentario, institucional y de política para integrar el cambio climático y sus efectos al desarrollo económico nacional. El Banco también aprobó un plan de asistencia técnica que comprendía cuatro operaciones de cooperación técnica no reembolsable y dos operaciones de cooperación técnica heredadas. Las operaciones no reembolsables facilitaron la puesta a prueba del programa de ordenamiento de zonas costeras y brindaron apoyo al programa integral de gestión de desastres, fortaleciendo las principales instituciones estatales a cargo de las actividades de adaptación.

Los 15 activadores previstos en la primera operación programática se cumplieron sin excepción. Entre las medidas de política aprobadas figuran la sanción de las políticas nacionales sobre cambio climático, zonas protegidas y silvicultura; la propuesta de formulación de una política para un gobierno ecológico (pendiente de aprobación por el Gabinete); la aprobación de un comité de alto nivel sobre cambio climático integrado por ministros clave cuyas carteras guardan relación con el cambio climático; la modificación de la legislación sobre el Fondo Verde para permitir que organizaciones sin fines de lucro y grupos comunitarios accedan a financiamiento para ejecutar proyectos relacionados con el cambio climático, y la aprobación por el Gabinete del plan de acción estratégico 2010-2014 para la Autoridad de Gestión Ambiental.

Las fallas de coordinación y la escasa capacidad institucional dificultaron la ejecución de la primera operación. La evaluación de riesgos del BID no tuvo suficientemente en cuenta la capacidad de ejecución ni la dificultad para promulgar reformas legislativas en el calendario previsto. Otro obstáculo para la ejecución fue el escaso nivel de consulta y consenso en torno a las reformas promovidas por el financiamiento en apoyo de reformas de política a nivel operativo o técnico. Tras el desembolso de la primera operación, la serie se suspendió a solicitud del gobierno, aunque éste ha seguido impulsando su programa de reformas sin apoyo financiero del BID.

La cartera no reembolsable cumplió una función decisiva, complementando el financiamiento en apoyo de reformas de política con importantes resultados. Entre los principales resultados de la cooperación técnica cabe citar la formulación de un programa

de ordenamiento de zonas costeras que incorpora la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, y una experiencia piloto con el Sistema de Alerta Temprana de Arrecifes Coralinos; sin embargo, la información generada por estudios y el sistema de alerta temprana aún no se comparte efectivamente entre Trinidad y Tobago, frustrando así la posibilidad de lograr beneficios secundarios. La falta de intercambio de datos e información representa un grave riesgo para el futuro diseño e implementación de acciones contra el cambio climático; de ahí la importancia crucial de que el Banco continúe prestando apoyo a la recopilación, la gestión y el seguimiento de datos.

B. OTROS SECTORES

1. Salud

No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1039	Programa de Apoyo a los Servicios de Salud	Inversión	2014	110 millones	Redimensionado en 2016; no elegible aún
TT -L1035	Programa de Apoyo a los Servicios de Salud	FAPEP	2013	1,5 millones	35%

Aunque la Estrategia de País no definió la salud como un sector estratégico, las operaciones aprobadas están alineadas con el Marco Sectorial de Salud y Nutrición del Banco (2013) y con las prioridades de desarrollo declaradas de Trinidad y Tobago. El Programa de Apoyo a los Servicios de Salud fue aprobado por el Banco en diciembre de 2014, aunque el gobierno no firmó el préstamo en ese momento⁵¹. En 2016, habiendo examinado la convergencia del préstamo con las prioridades nacionales, el grado de preparación para la ejecución de cada componente y las restricciones fiscales, las autoridades prescindieron de las actividades no esenciales y redujeron el alcance de la operación en más de la mitad (hasta un US\$48,4 millones en recursos del préstamo). El préstamo redimensionado se firmó en agosto de 2016, teniendo como modificación principal la supresión del componente de sistemas de información sanitaria, que inicialmente se había presupuestado en US\$50 millones en recursos del préstamo. Alternativamente, el gobierno usará US\$3,5 millones de recursos propios para financiar el “registro electrónico de salud” con el fin de conectar las direcciones regionales de salud y el Ministerio de Salud en una red única de vigilancia de enfermedades no transmisibles. El mayor subcomponente del componente de enfermedades no transmisibles (prevención de la obesidad, US\$19 millones) dependerá en cierto grado del Ministerio de Educación para su ejecución, cuyos representantes participarán como miembros de base del equipo de supervisión técnica del proyecto. En 2013 se aprobó una operación paralela de la FAPEP por US\$1,5 millones para preparar el préstamo de salud, la cual está respaldando actividades dirigidas a satisfacer las condiciones de elegibilidad relacionadas con los desembolsos del programa.



Si bien el componente de mejora de viviendas incluía criterios de selección en función de los ingresos para elegir a los beneficiarios, dichos criterios se aplicaban de manera discrecional y no sistemática, lo cual limitaba la eficacia del programa para responder a la demanda de la población más necesitada.
© BID

2. Comercio

No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT-L1044	Fortalecimiento de la Ventanilla Electrónica Única para Facilitar el Comercio y los Negocios	Inversión	2015	25 millones	No elegible aún
TT-L1038	Programa de Fomento de la Prestación de Servicios a Nivel Mundial	Inversión	2013	18 millones	7%
TT0052	Programa de Apoyo al Sector Comercial	Inversión	2003	5 millones	Completado; cancelación parcial

La cartera operativa del Banco en el sector del comercio está en consonancia con el compromiso del gobierno de promover la diversificación y reforzar la competitividad y productividad del sector no energético; con todo, el sector no se incluyó entre las prioridades estratégicas de la Estrategia de País. Los dos préstamos aprobados durante el

período de la revisión no han avanzado lo suficiente como para hacer una evaluación de su efectividad. El Programa de Fomento de la Prestación de Servicios a Nivel Mundial tenía por objetivo posicionar al país como destino de renombre para la provisión mundial de servicios informatizados⁵²; el préstamo, aprobado en diciembre de 2013, sólo obtuvo la elegibilidad para el desembolso en febrero de 2015, y hasta junio de 2016 apenas se había desembolsado el 7% de la inversión. La operación más reciente en el sector, Fortalecimiento de la Ventanilla Electrónica Única para Facilitar el Comercio y los Negocios, se aprobó en noviembre de 2015 y sólo fue firmada hace poco por el gobierno. El único proyecto completado durante el período de la Estrategia, el Programa de Apoyo al Sector Comercial, se vio afectado por problemas de atribución y por la falta de indicadores de efectos directos. Esta operación, aprobada en 2003, se completó en 2012 al cabo de 58 meses de prórrogas, aunque sólo se desembolsó el 77% del financiamiento inicialmente previsto. Los principales obstáculos para la ejecución identificados en la evaluación final y el informe de terminación del proyecto fueron un diseño demasiado ambicioso, interrupciones debidas a cambios de gobierno y de personal, dificultades en materia de adquisiciones y contrataciones, falta de apropiación por parte de la unidad de ejecución del proyecto, dotación insuficiente de personal y escasa capacidad institucional.

3. Vivienda y desarrollo urbano

No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1016	Programa de Mejoramiento de Barrios	Inversión	2010	40 millones	63%

La vivienda, uno de los pilares estratégicos de la anterior Estrategia, no se definió como un sector prioritario en la Estrategia de País para el período 2011-2015. El préstamo para la vivienda, aprobado en 2010, se había desembolsado en un 59% hasta junio de 2016. Debido a lo prolongado de su ejecución, las estimaciones presupuestarias se han visto afectadas por incrementos de precios. Además, debido a un cambio en la política del gobierno, las metas físicas se han modificado. Se calcula que, hasta marzo de 2016, 988 hogares se habían beneficiado del mejoramiento de asentamientos informales en nueve zonas prioritarias (meta original: 10 zonas, 2.300 hogares), y 2.518 hogares se habían beneficiado del mejoramiento de viviendas (excediendo la meta modificada de 2.000). Sin embargo, no se había alcanzado la meta de viviendas adquiridas o construidas con el subsidio (292 beneficiarios hasta marzo de 2016; meta original: 1.530, meta modificada: 550) y no se había suscrito ningún contrato de alquiler amparado por ley (meta: 1.542). Tampoco se ha prestado suficiente atención a las actividades de fortalecimiento institucional en el marco del préstamo. La coordinación interna entre el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (MHUD) y la Dirección de Asentamientos de Tierras no ha sido fluida y eficaz, en parte debido a múltiples reestructuraciones ministeriales

y de personal⁵³. La asignación de recursos presupuestarios del gobierno ha sido lenta. Por último, si bien el componente de mejora de viviendas incluía criterios de selección en función de los ingresos para elegir a los beneficiarios, dichos criterios se aplicaban de manera discrecional y no sistemática, lo cual limitaba la eficacia del programa para responder a la demanda de la población más necesitada. Una forma de contribuir a reducir los problemas de focalización sería incorporar en el proceso de selección la prueba indirecta de ingresos desarrollada en virtud del programa de reforma de la red de seguridad social. Debido a que los procesos para la regularización de la tenencia de tierras son prolongados y complejos, la operación aún no ha hecho entrega de títulos como se había establecido en las metas del préstamo⁵⁴.

Recuadro 3.1. Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles

En 2011, cuando se lanzó la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, Puerto España fue añadida como quinta ciudad a las cuatro seleccionadas inicialmente para la experiencia piloto. Mediante las operaciones RG T1990 y RG T2018 se asignaron US\$900.000 en recursos de cooperación técnica no reembolsables para el plan de acción de Puerto España, el cual se completó en 2014. El Banco no involucró a las autoridades nacionales y locales en la preparación del plan de acción tanto como lo hizo en otros países, razón por la cual inicialmente el sentido de apropiación fue bajo. Además, el Banco ejecutó los fondos de cooperación técnica en Trinidad y Tobago, a diferencia de lo ocurrido en otros países, lo cual dio lugar a un plan de acción impulsado por el Banco y formulado mediante consultas compartimentadas. Este enfoque descendente y agilizado queda patente en la calidad del plan, mucho menos detallado y técnico que los de otras ciudades piloto. Otro obstáculo en el proceso de implementación ha sido la centralización del gobierno, que hace que las autoridades locales tengan poca capacidad y prácticamente ninguna autonomía financiera. En marzo de 2014, el Ministro de Planificación y Desarrollo Sostenible nombró un comité coordinador encargado de la coordinación de proyectos y actividades en el marco de la Iniciativa. La inestabilidad (en razón de las elecciones y la reestructuración ministerial) dificultó la actividad de este comité, razón por la cual éste fue disuelto en marzo de 2016. La combinación de estas circunstancias hace dudar de la factibilidad de implementar proyectos conexos del Banco en tramitación.

4. Seguridad ciudadana

No. de préstamo	Nombre de la operación	Tipo de operación	Año de aprobación	Monto inicial aprobado (US\$)	Desembolsos al 30/8/2016
TT -L1003	Programa de Seguridad Ciudadana	Fases múltiples	2008	24,5 millones	73%

La presente Estrategia de País no asignó prioridad a los temas de seguridad ciudadana, delincuencia o violencia, como sí lo hizo la anterior Estrategia. En este sector se aprobó un préstamo en 2008 y se completó una operación CT INTRA aprobada

en marzo de 2014. El Programa de Seguridad Ciudadana también recibió recursos de una operación FAPEP aprobada en 2005 y una operación de cooperación técnica regional, las cuales facilitaron la adecuada preparación del programa durante tres años. Considerando la falta de estadísticas y estudios sobre factores de riesgo para la violencia en comunidades altamente expuestas, este lapso de tiempo parece apropiado, habida cuenta de la complejidad que conlleva diseñar programas sociales y la pertinencia de una metodología participativa que asegure la aceptación por parte de la comunidad.

El préstamo financia un programa piloto en 22 comunidades (más tarde ampliadas a 90) para abordar los principales factores de riesgo asociados con el delito y la violencia. Sus objetivos son (i) reducir los niveles de homicidios, robos y lesiones personales en las comunidades asociadas; (ii) aumentar la sensación de seguridad en las comunidades asociadas; (iii) reducir el número de lesiones vinculadas con armas de fuego, maltrato infantil, violencia doméstica y violencia juvenil; y (iv) incrementar la eficacia de las medidas colectivas de prevención de la violencia en las comunidades asociadas. La ejecución inicial sufrió amplios retrasos atribuibles a factores de diseño, recursos humanos, preparación de la comunidad y gestión por parte del Banco. A su vez, el equipo de la unidad de ejecución del proyecto registró sucesivos cambios ante la dificultad para encontrar especialistas experimentados en adquisiciones, comunicaciones y temas fiduciarios en Trinidad y Tobago (estos especialistas han cambiado al menos tres veces desde el comienzo del proyecto). Dos evaluaciones independientes arrojaron resultados positivos, aunque la atribución de los mismos es incierta. Para 2013, las comunidades asociadas al programa registraban reducciones de las cifras de delincuencia superiores al promedio nacional en tres de los cuatro principales indicadores de resultados: tasas de homicidio (reducción del 56%, frente al 26% a nivel nacional), lesiones y tiroteos (reducción del 40% frente al 12% a nivel nacional) y delitos sexuales (reducción del 38%, frente al 14% a nivel nacional). En 2015 se finalizó una encuesta nacional de victimización que confirmó los positivos resultados indicativos intermedios del programa. Además, se está realizando una evaluación de impacto del programa CureViolence, una de las actividades financiadas, con recursos de una operación de cooperación técnica regional.



Aunque la estrategia para el período 2011-2015 abordaba los desafíos clave de inestabilidad económica, reforma estructural y desarrollo social, la excesiva magnitud y complejidad de su diseño se plasmó en una estrategia poco realista y un ambicioso programa de reformas que excedió la capacidad del país, y del propio BID, para generar resultados.

4 Conclusiones y Recomendaciones

El Banco no ha logrado articular una relación efectiva con Trinidad y Tobago que se refleje en resultados de desarrollo. Reiteradamente, el BID ha elaborado estrategias de país y aprobado proyectos que no se han implementado. Aunque la estrategia para el período 2011-2015 abordaba los desafíos clave de inestabilidad económica, reforma estructural y desarrollo social, la excesiva magnitud y complejidad de su diseño se plasmó en una estrategia poco realista y un ambicioso programa de reformas que excedió la capacidad del país, y del propio Banco, para generar resultados. El programa ejecutado difirió sustancialmente del programa previsto. Varias actividades proyectadas quedaron sin aprobar, otras sufrieron considerables retrasos, y otras se ejecutaron sólo en parte o se cancelaron. A excepción del FOMIN, la ventanilla del Banco para el sector privado no tuvo actividad. Aunque las operaciones individuales preveían actividades de fortalecimiento institucional, tales actividades fueron insuficientes en número y calidad para que la cartera avanzara del modo previsto. Los desembolsos han sido relativamente pequeños desde 2000, y la transferencia neta de recursos ha sido negativa en todos los ejercicios salvo 2010 y 2011, cuando el Banco reemplazó el uso de préstamos para inversión por el apoyo presupuestario. La ejecución de los proyectos ha sido muy dilatada. Los resultados de las actividades del Banco tienen poca amplitud, los costos financieros y de transacción han sido relativamente elevados y los objetivos generales fijados por el gobierno y el Banco distan de haberse alcanzado.

El Banco otorgó financiamiento de desembolso rápido durante la fase inicial de ejecución de la Estrategia de País, pero no logró mantener el impulso o el enfoque previstos en dicha Estrategia. Las cinco series programáticas aprobadas en 2010 y 2011 se vieron truncadas tras el

desembolso de la primera operación en cada sector. Aun así, varias de las reformas identificadas en la serie programática original siguen constituyendo prioridades de desarrollo, y al parecer las autoridades están impulsando algunas de ellas por su cuenta sin apoyo financiero del Banco, aunque a un ritmo más pausado.

La Estrategia contenía un análisis de riesgos somero y un plan de mitigación inadecuado. Pese a reconocer la necesidad de afianzar la capacidad institucional, el Banco no calibró adecuadamente el grado en que las limitaciones de capacidad reducirían la posibilidad de que el gobierno absorbiera y ejecutara un programa de magnitud mucho mayor. Estos errores de cálculo indican que el Banco tenía una reducida comprensión de las profundas limitaciones estructurales y de capacidad institucional del país. El grado insuficiente de interacción del Banco con las partes interesadas se vio exacerbado por un inadecuado análisis de las posiciones de dichas partes y de las condiciones institucionales antes de acometer el diseño de la Estrategia de País. En consecuencia, la Estrategia de País del Banco fue demasiado ambiciosa, y la expectativa de que el país y el Banco pudieran ejecutar el audaz programa de financiamiento en los plazos previstos resultó errónea.

El diseño y la ejecución de la cartera de inversión han sido laboriosos. Las limitaciones de datos han dificultado en gran medida la toma de decisiones de base empírica en el diseño de los proyectos. Entre los problemas recurrentes de ejecución cabe citar el diseño de proyectos de excesiva magnitud y complejidad; la falta de procedimientos ágiles de adquisiciones y contrataciones; la estimación inexacta de los tiempos necesarios para ejecutar programa de inversión, y la escasa comprensión de las relaciones entre los ministerios, las unidades de ejecución de proyectos y el Banco. Otros factores que afectaron al grado de preparación para la ejecución fueron la aprobación de proyectos antes de haber completado insumos críticos para la ejecución (como planos de construcción y permisos de obra), la falta de personal de las unidades de ejecución de proyectos y la dificultad para identificar y contratar personal idóneo de manera oportuna. Numerosos puestos de personal de proyecto quedaron vacantes, en ocasiones durante toda la vigencia de los préstamos, y en la mayoría de las operaciones, la frecuente rotación de personal profesional ocasionó faltas de continuidad en la gestión de los proyectos. Posiblemente un enfoque más conservador y gradual en el diseño de los proyectos habría permitido al Banco y al país avanzar a partir de pequeños logros antes de embarcarse en programas de mayor complejidad.

A la luz de lo anterior, OVE formula las siguientes recomendaciones a la Administración del Banco:

1. **Redefinir la estrategia de colaboración con Trinidad y Tobago y trabajar con las contrapartes del país en el diseño de un programa de país acorde con la capacidad institucional nacional que provea apoyo técnico y financiero cuya escala pueda ser aprovechada por el país.**
 - a. Obrar con mayor selectividad y contemplar operaciones no reembolsables y préstamos menos complicados y con un enfoque más estratégico que ofrezcan una vía más segura para abordar ámbitos complejos de reforma.

- b. Invertir en amplias consultas para afianzar el sentido de apropiación de los programas y asegurar que todas las operaciones son coherentes con los marcos de políticas sectoriales y nacionales.
 - c. Realizar análisis de riesgo más robustos como parte del diseño de los programas.
2. **Verificar antes de la aprobación de los préstamos el grado de preparación para la ejecución de todos los proyectos de inversión.**
- a. Establecer parámetros de medición e hitos para asegurar que el diseño del proyecto sea exhaustivo e integral, se hayan suministrado los principales insumos técnicos para que el proyecto sea elegible para el desembolso, se hayan tenido en cuenta los requisitos para la ejecución del proyecto y se hayan resuelto las potenciales constricciones (tales como la adquisición de terrenos).
 - b. Identificar a las entidades y el personal básico que han de participar en los proyectos y asegurar que haya mecanismos de coordinación operativos.
 - c. Establecer plazos de entrega realistas y fijar parámetros para la cancelación de operaciones de desembolso lento.
3. **Ejercer un mayor grado de diligencia al diseñar y supervisar las actividades de fortalecimiento institucional financiadas por el Banco y asegurarse de que sean suficientes para lograr los objetivos previstos y sigan un orden adecuado.**
4. **En colaboración con las autoridades gubernamentales, explorar medios para reforzar y consolidar las funciones de selección, preparación y ejecución de proyectos.**
- a. Apoyar los esfuerzos del gobierno para desarrollar e institucionalizar un sistema de gestión de proyectos.
 - b. Sopesar la combinación de las principales funciones fiduciarias y de seguimiento entre programas o sectores cuando puedan detectarse economías de escala.
5. **Participar en mayor medida en el sector privado del país mediante actividades y consultas en distintos niveles, lo que incluye la creación de productos sin garantía soberana adecuados al contexto del país. Coordinar más eficazmente la labor del BID y la CII en pro del desarrollo el sector privado, lo que incluye reforzar los marcos institucional y normativo para promover el acceso al financiamiento.**
6. **Apoyar de manera proactiva la generación y publicación de datos colaborando con el gobierno para fortalecer el sistema nacional de estadística y promover la transparencia y la toma de decisiones basadas en información empírica.**

- ¹ Trinidad y Tobago tiene una extensión de 5.128 km² y una población aproximada de 1,35 millones. Alrededor del 96% de la población vive en Trinidad, la mayor de las dos islas.
- ² Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2015.
- ³ Artana, D. et al. (2007), *Trinidad & Tobago: Economic Growth in a Dual Economy*, BID.
- ⁴ Según el Ministerio de Finanzas (Review of the Economy 2015), desde 2000 la contribución del sector energético al PIB ha fluctuado entre un máximo del 50,8% en 2008 y un mínimo del 26,2% en 2002.
- ⁵ La economía también se vio afectada por la reducción de las exportaciones de gas natural licuado al mercado de los Estados Unidos a raíz del desarrollo de la producción de gas de esquisto en ese país.
- ⁶ Las grandes conmociones y la correspondiente inestabilidad que ha experimentado la economía casi siempre han sido producto de fluctuaciones en los precios de la energía. La historia económica reciente del país puede dividirse en cinco períodos, a saber, (i) 1950-1973: crecimiento relativamente alto con estabilidad de precios internacionales del petróleo, (ii) 1974-1982: altos niveles de crecimiento y de precios del petróleo, (iii) 1983-1993: bajos niveles de crecimiento y de precios del petróleo, (iv) 1994-2008: el período más reciente de auge del crecimiento, y (v) el actual período de estancamiento económico y recesión a pesar de los elevados precios de la energía hasta 2014.
- ⁷ Con las tasas actuales de extracción, y si no se producen nuevos hallazgos, las reservas comprobadas de hidrocarburos se agotarían en torno a 2026 (Ministerio de Energía e Industrias Energéticas).
- ⁸ El análisis de sostenibilidad de la deuda realizado por el FMI para el informe sobre la consulta del Artículo IV de 2016 confirmó que, si bien el país no atraviesa actualmente una crisis, los desequilibrios que se están gestando podrían conducir a niveles de deuda difíciles de manejar a menos que se tomen medidas adicionales.
- ⁹ En 2016, el Banco Central revisó de forma exhaustiva los datos de la balanza de pagos de 2015 para incluir nuevas cifras de exportaciones e importaciones y nuevas fuentes de datos, y corregir errores sustanciales. Dado que las revisiones introdujeron un corte estructural en los datos, las estimaciones para el período 2011-2014 también se están revisando con ayuda del Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARTAC).
- ¹⁰ En 2015, las exportaciones totales de energía se calcularon en US\$7.500 millones, cifra sustancialmente inferior al promedio de US\$12.700 millones alcanzado en el período 2010-2014 (República de Trinidad y Tobago, *Budget Statement* 2016).
- ¹¹ En julio de 2016, el gobierno emitió un bono soberano a 10 años por US\$1.000 millones con rendimiento del 4,5%.
- ¹² La fragmentación política refleja la brecha racial en el país (Anexo I.11). Por mucho tiempo, la vida política nacional ha estado dominada por el Movimiento Nacional Popular, en representación de los afrotrinitenses que suman algo más de un tercio de la población, y la coalición Alianza Popular, representativa de los indotrininitenses que conforman otro tercio de la población. La Alianza Popular, encabezada por el Congreso Nacional Unido, comprende la Organización del Pueblo de Tobago, el Congreso del Pueblo, el Comité Nacional de Acción Solidaria y el Movimiento por la Justicia Social, cuya base de apoyo está conformada por la población mestiza y de otros grupos y representa el tercio restante. La agrupación sectaria, si bien ha propiciado un equilibrio político bastante estable, también ha producido una parálisis legislativa en algunos importantes ámbitos de política.
- ¹³ Estos cinco indicadores son: participación y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; Estado de derecho; control de la corrupción; y eficacia del gobierno. Sólo en el indicador de calidad normativa obtuvo el país un puntaje más alto que otros países similares del Caribe, aunque dicho puntaje disminuyó en 20 puntos porcentuales en 2014.
- ¹⁴ Entre los factores que afectan a la calidad de la reserva de personal cabe citar los prolongados y complejos procesos administrativos asociados a la labor de contratación, centralizada en gran medida en el Ministerio de Administración Pública; las rigideces de la legislación laboral; el exceso de personal no idóneo; la persistencia de marcos normativos arcaicos; la ineficiencia de los sistemas de gestión de información sobre recursos humanos, y un nivel de remuneración no competitivo.

- ¹⁵ Véase el informe del personal del FMI sobre la consulta del Artículo IV de 2014 (Recuadro 5). En el documento de trabajo 04/58 del FMI (*Does SDDS Subscription Reduce Borrowing Costs for Emerging Market Economies?*, John Cady, 2004), se estima que la adhesión a los parámetros de divulgación de datos del FMI reduce hasta en 75 puntos básicos el costo de los empréstitos para los mercados emergentes.
- ¹⁶ En abril de 2015, Moody's rebajó de Baa1 a Baa2 las calificaciones de emisor y de los bonos de Trinidad y Tobago y modificó su perspectiva de estable a negativa. En abril de 2016, la calificación de los bonos soberanos del país se rebajó a Baa3. Estas decisiones se basaron en los siguientes factores clave: (i) persistencia de déficits fiscales y perspectivas poco alentadoras para las reformas fiscales; (ii) caída de los precios del petróleo y escasa diversificación económica; (iii) debilidad del marco de política macroeconómica, ante la ausencia de una estrategia fiscal a mediano plazo; y (iv) carencias en materia de datos.
- ¹⁷ La principal iniciativa de reducción de la pobreza es el Programa de División del Bienestar Social, que incluye componentes de ayuda alimentaria y desarrollo, esencialmente por medio de capacitación, ayuda a la búsqueda de empleo y orientación profesional para aumentar la empleabilidad. Dado que otros programas gubernamentales se superponen con esta iniciativa y entre sí, se están realizando esfuerzos por mejorar la focalización y la gestión de los recursos.
- ¹⁸ Los datos más recientes sobre la incidencia de la pobreza proceden de la encuesta de condiciones de vida de 2005, según la cual los pobres y extremadamente pobres representaban respectivamente el 15,5% y el 1,2% de la población, mientras que las personas vulnerables a la pobreza constituían el 9%.
- ¹⁹ Oxford Analytica Daily Brief, 24 de septiembre de 2015.
- ²⁰ WHO/UNICEF *Water Supply Statistics 2015*, <https://knoema.com/WHOWSS2014/who-unicef-water-supply-statistics-2015?location=1001150-Trinidad-and-Tobago>.
- ²¹ Genivar (2008). *Development of a Water and Wastewater Master Plan and Policy for Trinidad and Tobago: Demand for Wastewater Services – Trinidad: Final Report*. Informe elaborado para el Ministerio de Servicios Públicos y Medio Ambiente/WASA, Trinidad y Tobago.
- ²² D. Nolasco, (agosto de 2011). *Final Report TT-L1018 Trinidad Tobago Wastewater Infrastructure Rehabilitation Program Orphan WWTPs*. Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- ²³ En consonancia con el plan de desarrollo a largo plazo del país, el Manifiesto de 2010 de Alianza Popular definía siete pilares intersectoriales que formaban la base del programa plurianual de inversión pública del gobierno, a saber: (i) desarrollo centrado en las personas; (ii) erradicación de la pobreza y justicia social; (iii) seguridad nacional y personal; (iv) tecnología de la información y las comunicaciones; (v) una economía más diversificada y con un uso intensivo de conocimiento; (vi) buena gobernanza, y (vii) política exterior. El Marco de Políticas a Mediano Plazo para 2011-2014: Innovación para una Prosperidad Duradera hacía hincapié en la gestión en función de los resultados y en el seguimiento y la evaluación basados en datos. Estos principios se desarrollaron adicionalmente en el Marco de Desempeño Nacional 2012-2015, que armonizaba las prioridades de política con los recursos presupuestarios y un conjunto de indicadores nacionales de resultados.
- ²⁴ Estas notas versaban sobre cambio climático, energía, protección social, agua potable y aguas residuales, sector financiero, educación, sector privado y competitividad, transporte, modernización del sector público, aspectos fiduciarios, efectividad en el desarrollo, crecimiento económico, impacto de la crisis financiera internacional, desarrollo urbano y vivienda, y el Manifiesto de Alianza Popular. También se elaboró un informe sobre Tobago.
- ²⁵ El marco de incentivos para las Representaciones del BID está fuertemente sesgado hacia los desembolsos. Por consiguiente, a raíz de la crisis financiera internacional, el Banco hizo para Trinidad y Tobago lo mismo que para muchos otros países en 2010 y 2011, a saber, programar y aprobar niveles históricamente altos de préstamos de desembolso rápido.

- ²⁶ El desfase entre los productos del BID sin garantía soberana y las necesidades de las pequeñas economías no es inhabitual, y apenas ha sido abordado por el Banco. (Véase el documento RE-319: Evaluación del Plan de Acción del BID para el Desarrollo del Sector Privado en los Países de los Grupos C y D, BID, Oficina de Evaluación y Supervisión, 2006.).
- ²⁷ Fuente: BID/CCB, estimaciones para 2016. El Banco Central no publica cifras desglosadas.
- ²⁸ Los sectores de regulación del sector financiero y transporte no recibieron recursos de cooperación técnica.
- ²⁹ Sobre la base de la definición enunciada por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) del BID, OVE considera que una serie de PBP se ha interrumpido o “truncado” si se suscita una de las siguientes situaciones: (a) el gobierno solicita formalmente la discontinuación de por lo menos una operación de la serie; (b) al cabo de 24 meses desde la última fecha de desembolso de la operación más reciente no hay ningún otro préstamo en tramitación; o (c) un préstamo pendiente de dicha serie ha permanecido en tramitación más de 36 meses desde la última fecha de desembolso de la operación más reciente. (Véase OVE 2016. Informe Anual 2015. Nota Técnica: Diseño y Uso de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política en el BID, enero de 2016.)
- ³⁰ Actualización: TT-L1039 (Servicios de Salud), aprobado en diciembre de 2014, se firmó en agosto de 2016; TT-L1044 (Ventanilla Electrónica Única para Facilitar el Comercio), aprobado en noviembre de 2015, se firmó en abril de 2016; TT-L1042 (Fortalecimiento del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas), si bien se aprobó en mayo de 2015, aún no se había firmado en agosto de 2016.
- ³¹ El “análisis de profundidad” de OVE tiene por finalidad reflejar el carácter crítico de la reforma, es decir, si las medidas que actúan como activadores de los desembolsos (“condiciones de política”) tienen la profundidad suficiente para producir, por sí solas, un cambio institucional o de políticas. Las condiciones pueden tener una profundidad alta, mediana o baja. Por lo general, la condicionalidad de los préstamos programáticos tiene una profundidad estructural mixta.
- ³² BID (2015). Informe Anual de OVE 2015: Resumen de Actividades y Análisis del Financiamiento en Apoyo de Reformas de Política. Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ³³ Tradicionalmente, el Gobernador del Banco había sido el Ministro de Planificación. En 2010 el Ministro de Finanzas asumió esa función y en 2012 hubo un reajuste del gabinete y el punto de enlace con el Banco pasó nuevamente al Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible. Por otra parte, entre 2011 y 2015, el número total de ministerios gubernamentales pasó de 20 a 34, y en 2015 volvió a reducirse (en la actualidad son 21). Estos cambios modificaron la relación entre el gobierno y el Banco y repercutieron en la capacidad de ejecución y coordinación interna del gobierno. También alteraron el planteamiento de los asuntos que se reflejarían en el programa de país elaborado por el Banco. Por ejemplo, en la Estrategia de País se incluyó un monto global de financiamiento de US\$1.500 millones, del cual una gran parte se desembolsaría al inicio del período mediante préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. Durante los dos primeros años del ciclo de la Estrategia de País (2011-2012), el programa del Banco apoyó mediante ese tipo de préstamos las medidas de reforma de políticas emprendidas por el gobierno. Un aliciente para la aprobación de esas operaciones fue la desaceleración económica de 2009-2010, que generó una brecha fiscal. Quizá por esa razón, los primeros préstamos de cada serie programática recibieron un vigoroso apoyo, pero las decididas acciones de seguimiento que se precisaban no se materializaron en todos los sectores en los que se aprobaron las series. El cambio del punto de enlace ocurrido en 2012, sumado a una situación fiscal que requería menos apoyo, hicieron que declinara la motivación del gobierno y su sentido de apropiación del extenso programa de reformas y se abandonaran las operaciones restantes de cada una de las series programáticas. En consecuencia, la profundidad del programa del BID con Trinidad y Tobago y el nivel de su apoyo financiero no estuvieron a la altura de lo previsto en la Estrategia de País. Al cierre del ciclo de la Estrategia de País (31 de diciembre de 2015), el Banco había aprobado US\$871 millones en recursos para préstamos (sobre todo para el financiamiento de inversiones), pero el gobierno había suscrito apenas US\$696 millones.

- ³⁴ Sistema de almacenamiento de datos institucionales, agosto de 2016. Promedio calculado para los préstamos completados en el período 2011-2015.
- ³⁵ Sistema de almacenamiento de datos institucionales. SAP, Lawson, agosto de 2016.
- ³⁶ Fuente: *Note on CTT Interventions to improve portfolio execution*, COF/CTT, 2016.
- ³⁷ Esta iniciativa incluía, entre otras cosas, una “serie sobre dirección de proyectos” con mesas redondas para debatir temas pertinentes; un “programa de mentoría” dirigido a las unidades de ejecución de proyectos con el objetivo de destrabar asuntos críticos y afianzar los marcos de gestión de proyectos; y la creación de un “equipo táctico” para abordar importantes limitaciones conjuntamente con las unidades de ejecución.
- ³⁸ Se presentaron al Gabinete notas de políticas donde se exponían los principios básicos del IFMIS, un marco de inversión para el sector público y acciones para mejorar los procesos de auditoría interna; se aprobó un código de ética del gobierno; se creó la Comisión de Desarrollo Económico; se estableció la División de Gestión Económica del Ministerio de Finanzas para desarrollar un marco fiscal a mediano plazo; se creó el Ministerio de la Población y Desarrollo Social para reforzar el análisis de política social, y se sometió al Parlamento la legislación para modernizar los sistemas de adquisiciones y contrataciones.
- ³⁹ Por ejemplo, aunque el anterior gobierno aprobó la ley sobre adquisiciones y contrataciones, las nuevas autoridades están examinando y potencialmente modificando su marco de regulación antes de implementarlo. En caso de aprobarse la ley, se requeriría una profunda reestructuración de las instituciones del sector.
- ⁴⁰ Incluidas tres operaciones de cooperación técnica para apoyar las reformas relativas a las adquisiciones y contrataciones, la auditoría externa y el marco de presupuestación y gasto público que se habían puesto de relieve en el diálogo de políticas. Estas pequeñas operaciones no reembolsables constituyeron la base del financiamiento para inversión en la consolidación de las reformas y la modernización de la gestión financiera en todos los niveles de gobierno con la introducción del IFMIS.
- ⁴¹ Registrar una propiedad lleva en promedio 77 días, lo que explica que Trinidad y Tobago apenas se clasifique en el lugar 151 entre 189 países en el informe Doing Business de 2016 del Banco Mundial.
- ⁴² El ministerio de enlace con el BID cambió en dos ocasiones; y tanto los cargos directivos (Secretario Permanente y Ministro) como la estructura organizacional de la unidad de ejecución del proyecto cambiaron en cada caso en cuatro ocasiones. La ampliación de las carteras ministeriales tras los comicios de 2010 contribuyó a exacerbar las dificultades de coordinación.
- ⁴³ Por ejemplo, una solución de gestión de activos para el seguimiento de documentos en el Parlamento que redujo el registro en papel en un 60%, y una actualización del sistema de cartografía para la División de Tierras y Catastro.
- ⁴⁴ Se calcula que el volumen de agua no facturada es de entre el 45% y el 50%, en su mayoría debido a pérdidas físicas, incluidas filtraciones y conexiones ilegales (C. Balkaran, G. Wyke. (2007), *Managing Water Loss: Strategies for the Assessment Reduction and Control on NRW in Trinidad and Tobago*).
- ⁴⁵ Dos préstamos para la rehabilitación de infraestructura para aguas residuales y uno con el Ministerio de Planificación para la mitigación de inundaciones.
- ⁴⁶ La meta era financiar la desvinculación voluntaria de 550 empleados de la WASA. De acuerdo con el informe de seguimiento del proyecto para el primer semestre de 2015, los planes de desvinculación ofrecidos habían sido aceptados por 995 empleados.
- ⁴⁷ El préstamo, una operación de obras múltiples, se diseñó para financiar la interconexión de siete plantas depuradoras con la planta de Maloney y la modernización de esta última.

- ⁴⁸ La operación TT-L1036 tenía por objetivo minimizar el impacto de la inadecuada infraestructura urbana de drenaje en zonas críticas propensas a inundaciones. El programa se complementó con una cooperación técnica por US\$600.000 para la preparación de proyectos. Asimismo, se incluyó en el plan de acción desarrollado para la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles en 2012.
- ⁴⁹ Las cancelaciones estuvieron determinadas por (i) la decisión de cancelar los recursos para el segundo grupo de centros de atención y educación de la primera infancia si los contratos de construcción no se firmaban a más tardar en abril de 2014, y (ii) un nivel de sobrecostos menor de lo previsto.
- ⁵⁰ Por ejemplo, una prueba indirecta de ingresos financiada durante la preparación del proyecto permitió confirmar que cerca del 50% de los actuales beneficiarios de la red de seguridad social no reunirían las condiciones establecidas en el programa de transferencias condicionadas para recibir beneficios. Si bien unas 4.000 tarjetas electrónicas (utilizadas para el pago de beneficios de programas sociales) se desactivaron electrónicamente por causa de incumplimiento, faltó la voluntad política suficiente para la eliminación de beneficiarios con base en un mecanismo de selección más transparente y objetivo.
- ⁵¹ El objetivo general del préstamo es prevenir y controlar los factores de riesgo y las enfermedades no transmisibles entre los adultos y los alumnos de educación primaria y secundaria mediante el fortalecimiento de la prestación de servicios integrados de atención primaria; la ejecución de programas y políticas para lograr cambios de comportamiento; la mejora de la gestión de la información sanitaria; la disponibilidad de recursos humanos adecuados; y la mejora de la gestión de inversiones en establecimientos de salud.
- ⁵² También llamados servicios “globales” o “deslocalizados” cuando se suministran a escala internacional.
- ⁵³ El MHUD ha existido como Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente de 2010-2012, Ministerio de Vivienda, Tierras y Asuntos Marinos (MHLMA) de 2012-2013 y Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano a partir de 2013. En 2015, la Dirección de Asentamientos de Tierras se trasladó del MHUD al MHLMA, y posteriormente de nuevo al MHUD.
- ⁵⁴ La entrega a los beneficiarios de certificados de aceptación en vez de contratos de alquiler ha ayudado a avanzar en la ejecución y evitar problemas asociados al desalojo de ocupantes, aunque en términos jurídicos no constituye una solución equivalente.