



RE-369

***Evaluación del Programa de País:
Barbados 2005-2009***

Oficina de Supervisión y Evaluación, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Junio de 2010

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO NACIONAL Y ACONTECIMIENTOS ECONÓMICOS RECIENTES.....	1
A.	Síntesis de la situación económica, social y política	1
B.	Desafíos de desarrollo	4
1.	Acontecimientos económicos recientes	4
2.	Vulnerabilidad a las conmociones externas.....	6
3.	Crecimiento y competitividad.....	6
C.	Política macroeconómica durante las recesiones anteriores y la recesión actual	9
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO EN BARBADOS.....	11
A.	Conclusiones de la Evaluación del Programa de País 1989-2004.	11
B.	La Estrategia de País para 2005-2008.....	11
C.	Enfoque estratégico.....	12
1.	Fortalecimiento del entorno para el crecimiento impulsado por el sector privado.....	12
2.	Mantenimiento y mejora de la infraestructura y el desarrollo del capital humano.....	13
3.	Apoyo al fortalecimiento institucional del sector público.....	13
D.	Pertinencia en relación con las prioridades del gobierno	15
E.	Comparación entre el programa previsto y el programa aprobado	16
F.	Aprendizaje de los ciclos de programación anteriores	18
G.	Evaluabilidad.....	19
H.	Instrumentos	20
I.	Coordinación de los donantes	20
III.	EL PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN.....	21
A.	Descripción de la cartera.....	21
B.	Desempeño de la cartera	22
C.	Supervisión del Banco	25
IV.	RESULTADOS.....	26
A.	El entorno para el crecimiento impulsado por el sector privado	26
B.	Mejora de la infraestructura y desarrollo del capital humano	27
C.	Apoyo para el fortalecimiento institucional del sector público.....	31
V.	OBSERVACIONES FINALES.....	32

A. Conclusiones	32
B. Recomendaciones.....	35

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

<http://idbdocs/wsdocs/authenticate/authenticate.aspx?DOCNUM=35298461>

Anexo I	Estadísticas del país
Anexo II	Programa de país
Anexo III	Ejecución de la cartera

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ISDP	Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto
MEUC	Mercado y Economía Únicos de la CARICOM
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEV	Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la efectividad en el desarrollo
PYME	Pequeñas y medianas empresas
WDI	Indicadores del desarrollo mundial

RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se presenta una evaluación del Programa de País del Banco con Barbados para el período 2005-2009. El período que se examina comprende los años entre la fecha final de la anterior Evaluación del Programa de País (CPE, 1990-2004), la ejecución de la Estrategia de País para 2005-2008 y el inicio del siguiente ciclo de programación del Banco (2010). Se basa en la revisión de la documentación suministrada por el Banco y otras fuentes, así como en la información destilada de entrevistas con funcionarios del Gobierno, representantes de la sociedad civil y funcionarios del Banco, tanto en la Sede como en la Representación.

La presente evaluación está organizada en los siguientes capítulos: en el Capítulo I se hace una reseña de la estructura de la economía de Barbados, los acontecimientos ocurridos durante el período examinado y los desafíos de desarrollo que el país tiene ante sí. En el Capítulo II se describe y evalúa el objetivo de la programación del Banco para el país, conforme a dos criterios de evaluación, a saber: la pertinencia y la coherencia. En el Capítulo III se examina la ejecución del programa del Banco, y en el Capítulo IV la efectividad en el desarrollo del programa en las áreas identificadas por la Estrategia. Por último, en el Capítulo V se presentan las conclusiones generales de la evaluación y las recomendaciones para la programación y acción futuras del Banco en el país.

Barbados y el programa de país del Banco

Barbados es una isla pequeña con una superficie de alrededor de 430 km² y una población de 275.300 habitantes¹. Desde que obtuvo su independencia en 1966, el país ha mantenido una democracia estable y robusta². De hecho, diferentes fuentes señalan la existencia de una tradición de gobernanza efectiva, un bajo nivel de corrupción e instituciones públicas que funcionan satisfactoriamente³, que se comparan favorablemente con otras islas del Caribe en cuanto a indicadores económicos, sociales y políticos.

En la Estrategia de País con Barbados para 2005-2008 se señaló que el principal desafío de desarrollo que se le planteaba a Barbados era la necesidad de *“aumentar su nivel de competitividad con respecto al de sus principales socios en el comercio”*. Esa constatación se derivó de un acervo de trabajos analíticos realizados por el Banco en aspectos vinculados a la productividad, el mercado de trabajo, el comercio, el turismo y la agricultura⁴. El diagnóstico se sustentó, además, en una descripción de los acontecimientos recientes en cuanto a indicadores macroeconómicos, en particular los saldos en cuenta corriente y bienes y servicios, el desempeño en materia de exportaciones, la tasa de inversión y los indicadores representativos de la competitividad de costos. Las vulnerabilidades derivadas de una exposición relativamente elevada a *“las convulsiones económicas internacionales y los desastres naturales, (...) [una] estructura de producción no diversificada y elevados costos de infraestructura en relación con la población y la base impositiva”* fueron identificadas también como desafíos a la estabilidad económica, al igual que la necesidad de *“adaptarse a un entorno de comercio cada vez más liberalizado y a condiciones más restrictivas en la disponibilidad de recursos de capital”*⁵ (Estrategia de País, párrafo 2.9).

En consonancia con su diagnóstico, la Estrategia del Banco identificó como meta *“reforzar la competitividad del país como base para el crecimiento sostenido y el mayor bienestar de*

la población” y como objetivo específico “*aumentar la capacidad de Barbados y sus empresas para competir en un cambiante entorno económico internacional*” (Estrategia de País, párrafo 5.1). Para lograr ese resultado, la estrategia daba prioridad a tres áreas estratégicas relacionadas con la competitividad, a saber: (i) el fortalecimiento del entorno para el crecimiento del sector privado; (ii) el mantenimiento y la mejora de la infraestructura y el desarrollo del capital humano; y (iii) el fortalecimiento institucional del sector público. El Banco excluyó, sin embargo, el objetivo del manejo ambiental, un elemento central de la anterior Estrategia de País que era esencial para la competitividad sostenida del país en su principal sector económico, a saber, el turismo.

Conclusiones

En el período que se examina, el programa del Banco con Barbados se caracterizó por un bajo nivel de evaluabilidad⁶, una ejecución prolongada y exiguos resultados. Si bien al tiempo de su elaboración se interpretó que la Estrategia de País era pertinente a los objetivos del Plan Estratégico Nacional (2005-2006) de Barbados, el Programa de País perdió dinamismo debido a demoras importantes en la ejecución de los proyectos. Ello llevó a una relación onerosa para ambas partes en términos de tiempo, recursos y, en última instancia, una cartera con un bajo nivel de desempeño.

El éxito de la asociación del Banco con Barbados dependerá de que se formulen metas focalizadas y realistas respecto de su propio desempeño y de la adición de un mayor valor técnico a su contribución financiera⁷. De ello se desprende que los trabajos analíticos debieran estar integrados más profundamente en la formulación y discusión de la respuesta normativa del Banco y que la asistencia técnica se debería integrar más estrechamente en el diseño, la ejecución y la supervisión de la cartera de operaciones. La transferencia de conocimientos y la asistencia técnica, a su vez, será el elemento esencial para obtener el apoyo de las instituciones y los interesados directos en el proceso de ejecución. Además, es preciso ampliar los trabajos sobre el terreno para facilitar una exitosa transición a la gestión basada en los resultados a nivel del gobierno, así como fortalecer los sistemas nacionales para que puedan utilizarse en proyectos financiados por el Banco. La competitividad externa probablemente seguirá siendo un importante tema en el mediano plazo, pues constituye el medio principal de asegurar un crecimiento económico sostenido.

Pertinencia. Tal como se formuló, la Estrategia del Banco estaba integrada en general con las prioridades y objetivos del país. Las autoridades entrevistadas por OVE en relación con la evaluación del programa de país consideraron que los proyectos del Banco eran importantes y pertinentes. La mayoría de los proyectos se derivaron de iniciativas del gobierno, seguidas por consultas con el Banco. Como resultado, el Banco tuvo una función de apoyo en la configuración de las estrategias, el programa y las políticas del país.

A fin de recopilar los datos para la estrategia, el Banco inició trabajos analíticos relacionados con la competitividad, la productividad, el mercado de trabajo, el comercio, el turismo y la agricultura. A pesar de ese acervo de investigaciones, la Estrategia de País no presentó datos probatorios en sustento de las alternativas que escogió y, en el análisis de los principales desafíos para el desarrollo, pasó por alto uno de los problemas más apremiantes para el desarrollo sostenible en Barbados: la gestión eficiente del limitado abastecimiento de agua del país, incluido el tratamiento de las aguas servidas.

El modelo de desarrollo de Barbados se orienta a capitalizar las ventajas de una fuerza de trabajo calificada y la calidad de su infraestructura. Durante el período que se examina, la infraestructura y el desarrollo del capital humano fueron el elemento predominante de la cartera de préstamos en términos de volumen (el 79% de la asignación total para 2005-2009) y resultados.

El fortalecimiento del desarrollo del sector privado fue un objetivo explícito de la Estrategia de País. En ese contexto, cinco de las seis operaciones aprobadas del FOMIN se centraron en las necesidades de las pequeñas y medianas empresas. Aunque no entró en vigor hasta 2010, el préstamo destinado al Programa de competitividad (BA-L1007) se formuló con el objetivo de superar embotellamientos clave que inciden en la eficiencia del movimiento de bienes en Barbados y de apoyar las reformas del clima de negocios y otras actividades de promoción del comercio y la inversión. En 2006, el Banco aprobó una Estrategia de desarrollo del sector privado para Barbados; sin embargo, ni el PRI ni la CII realizaron actividades en el país.

El Banco sólo utilizó en forma parcial su programación para "[sentar] las bases que permitirán depender en mayor medida de los sistemas del gobierno..." (Estrategia de País, párrafo 3.18). Aparte de identificar las restricciones vinculadas a las adquisiciones y las estadísticas, no se examinó la capacidad del país en materia fiduciaria, de gestión financiera, planificación, supervisión y evaluación, ni tampoco se presentó un plan para la migración hacia los sistemas nacionales en los proyectos del Banco⁸. Aunque en la Estrategia se dijo que el Banco utilizaría recursos del PRODEV para "*estimular la gestión por resultados y la eficiencia del sector público*", no se indicó el contexto de ese apoyo.

Coherencia. La combinación planificada de instrumentos era coherente con las lecciones aprendidas de la ejecución de estrategias anteriores y con las necesidades de Barbados. Habida cuenta del restringido espacio fiscal del país y de la imperativa de reducir los costos de transacción de los negocios, la Estrategia de País cambió el enfoque del Banco para pasar de los préstamos de inversión tradicionales⁹ a instrumentos de préstamo más flexibles, como las facilidades sectoriales¹⁰, las operaciones de cooperación técnica reembolsable¹¹ y los préstamos para innovación¹².

Evaluabilidad. La calidad del diagnóstico contenido en el documento resultó perjudicada por la falta de una definición clara y uniforme del problema de la competitividad y por el hecho de que no se identificaron sus causas fundamentales. Ni la finalidad ni el objetivo específico de la estrategia eran cuantificables. Aunque a nivel macro fiscal se presentaron indicadores de desempeño, valores de referencia y metas razonables, la Estrategia de País no identificó la contribución de las intervenciones propuestas del Banco a la consecución de las metas establecidas. Debido a esa omisión, tampoco asumió responsabilidad por su propio impacto de desarrollo.

Ejecución. Históricamente, Barbados ha tenido una de las carteras con más bajo nivel de desempeño entre los países prestatarios en cuanto a desembolsos y antigüedad de la cartera. Esta baja tasa de ejecución se refleja en el flujo de efectivo neto de signo negativo en el período comprendido entre 2000 y 2008. Dos de los préstamos más antiguos y de mayor cuantía de la cartera fueron impulsados por reformas complejas a nivel sectorial. Esos programas tenían objetivos amplios y competitivos y, en general, requerían un grado importante de colaboración interinstitucional y reforma institucional y alguna reforma

legislativa. Las adquisiciones previstas en el marco de esos préstamos eran también complejas y de gran escala. Ello llevó muchas veces a dividir los préstamos en subproyectos más pequeños a los efectos de las adquisiciones (aspectos institucionales y legislativos, obras, capacitación, etc.). En consecuencia, en lugar de ejecutar un sólo préstamo, la unidad de ejecución de cada programa debía ejecutar numerosos proyectos pequeños, sin el correspondiente aumento de sus recursos de personal. Aunque todavía subsisten algunos embotellamientos de ejecución, los desembolsos mejoraron marcadamente en 2008, después de la reformulación de los préstamos para educación y administración de justicia. La incorporación de instrumentos flexibles en la cartera, el fortalecimiento de la plantilla de la Representación en Barbados, la simplificación de los procedimientos del Banco a raíz de la realineación y la certificación de especialistas de la Representación en adquisiciones de bajo riesgo facilitaron también el cambio hacia una cartera más focalizada y de mejor desempeño, junto con un giro en el flujo de efectivo neto al país para el fin de 2009.

A excepción de los préstamos para agua y vivienda, los préstamos aprobados antes de 2005 son generalmente más pequeños y se concentran en la solución de un problema concreto. Con el fin de agilizar la preparación de proyectos, se incorporaron las facilidades sectoriales. Esta cohorte de operaciones guarda bastante consonancia con los objetivos programáticos de la Estrategia de País y, en su mayoría fueron declaradas elegibles dentro de los tres meses siguientes a su aprobación. No se sabe si la nueva cohorte de préstamos se ejecutará de manera más eficiente.

Resultados. El gobierno considera que el BID es un buen asociado y mantiene una relación saludable con el Banco. Sin embargo, el programa produjo pocos resultados en el último período de revisión. El enfoque estratégico 2, Mantenimiento y mejora de la infraestructura y desarrollo del capital humano, es el único pilar que ha logrado alcanzar los objetivos de efectividad en el desarrollo a nivel de proyectos. Entre esos resultados cabe mencionar la mejora de la enseñanza primaria y secundaria, la estabilización del litoral y el control de la erosión.

Recomendaciones

Primera, el Banco debiera examinar conjuntamente con el gobierno las recomendaciones contenidas en la anterior evaluación del programa de país, muchas de las cuales siguen siendo pertinentes para los objetivos de desarrollo del país. Cabe mencionar las preocupaciones actuales acerca del perfeccionamiento de la recopilación y supervisión de datos a nivel nacional y a nivel de proyectos y programas. Además de las medidas de fortalecimiento actualmente en curso de ejecución para modernizar el Servicio de Estadística de Barbados (BA-L1009), el Banco, junto con el país, debiera continuar su labor dirigida a subsanar el vacío de información, en el contexto de un diagnóstico integral de los sistemas nacionales. El objetivo de ese proceso sería identificar recursos para acelerar medidas adicionales de fortalecimiento. Barbados es un buen candidato para recurrir a los sistemas nacionales debido a su clasificación de grado de inversión, su bajo nivel de corrupción y sus sólidas instituciones. Habida cuenta del restringido espacio fiscal del país, una mayor utilización de los sistemas nacionales podría reducir los costos de transacción de los negocios para ambos socios y posiblemente realzar la eficiencia de la ejecución.

Segunda, los objetivos de la Estrategia de País de 2005 se definieron de manera demasiado general, el programa tuvo un bajo nivel de evaluabilidad y la ejecución fue deficiente.

Habida cuenta de la expansión proyectada de la deuda nacional y del aumento del déficit fiscal, tanto el país como el Banco se deben responsabilizar por un mejor gasto de los recursos nacionales. La nueva Estrategia de País, por lo tanto, se debiera focalizar, priorizar y orientar a fin de apalancar una tasa de retorno elevada. Debiera suministrar datos probatorios respecto de por qué las intervenciones propuestas justifican el interés del Banco más que otras que no se hayan incluido y establecer indicadores y marcos para un seguimiento conjunto de los resultados.

Tercera, la próxima estrategia se destina a un país con un sobreendeudamiento del sector público relativamente elevado y déficit gemelos (véanse los párrafos 1.9 a 1.15). En consecuencia, el análisis de la exposición financiera debiera ocupar un lugar destacado. Habida cuenta de su débil posición macroeconómica, es posible que Barbados solicite el apoyo del Banco para financiar medidas anticíclicas. La nueva estrategia y el ejercicio de programación debieran entonces tener en cuenta el contexto de las crisis financieras y la respuesta del gobierno en la determinación de objetivos y medidas a corto plazo.

Cuarta, se observa un elemento algo paradójico en cuanto al desempeño deficiente de la cartera dada la continuidad del Banco en ciertos sectores y la capacidad institucional del país. *“El Banco tiene que dar atención al bajo nivel de desempeño en la preparación y ejecución de sus proyectos. Provisto de un diagnóstico completo de por qué han fallado las acciones anteriores, el Banco debería diseñar nuevas medidas y explorar con las autoridades de Barbados un nuevo programa que aproveche los instrumentos y procesos del nuevo marco de financiamiento del Banco.”* Esta observación, que se formuló también en la anterior evaluación del programa de país, merece una evaluación a fondo a fin de determinar las causas fundamentales de los fenómenos y elaborar medidas para mejorar el desempeño de la cartera, en consonancia con las normas y la capacidad de Barbados. Además, las demoras importantes que acompañaron a la ejecución de préstamos grandes y complejos en el pasado constituyen un motivo adicional para realizar un análisis conjunto de las ventajas y desventajas de un cambio hacia instrumentos financieros más flexibles, tales como el enfoque sectorial amplio en el futuro.

Quinta, el Banco debiera profundizar su apoyo a las iniciativas del gobierno dirigidas a mejorar la capacidad de gestión y fiscalización del sector público. Dichos trabajos debieran concentrarse en fortalecer los insumos necesarios en términos de instrumentos analíticos, conocimientos técnicos, competencias del personal y una estructura organizada vinculada directamente a la formulación de políticas. El préstamo para estadísticas tiene un componente destinado a elaborar una base de datos de más fácil uso; sin embargo, aún queda mucho por hacer en esa materia. La finalidad debiera ser colaborar con el gobierno de Barbados a fin de apoyar un proceso de toma de decisiones sustentado en datos probatorios.

Sexta, es probable que en el mediano plazo siga siendo importante prestar atención normativa a la competitividad externa, pues es el medio principal de asegurar un crecimiento económico sostenido. Por ende, el mantenimiento y la mejora de la infraestructura económica básica seguirán siendo una tarea importante para Barbados. Existe margen para que el Banco pueda salirse de sus cauces tradicionales y abordar los asuntos complejos que el país está estudiando en el sector del abastecimiento del agua, incluido el marco normativo, las tasas de uso y la recuperación de costos.

Séptima, históricamente, la asistencia del Banco a Barbados se ha concentrado en la competitividad, los sectores sociales, la infraestructura y el manejo ambiental. Si bien este último sector quedó excluido de la Estrategia de País de 2005, la mitigación del riesgo de desastres, la ordenación de los recursos naturales y el cambio climático son de importancia estratégica para el país en lo que respecta a mantener la competitividad en su principal sector económico, el turismo. En consecuencia, el programa del Banco debería hacer un énfasis en la gestión ambiental.

Octava, en el pasado el programa del Banco se caracterizó por la ausencia de operaciones del sector privado en relación con las oportunidades de negocios. Ello se debió, en parte, a las restricciones que entonces gravitaban sobre el PRI y la CII y que ahora han dejado de existir. Habida cuenta del interés del Gobierno de Barbados en estimular la economía mediante un programa acelerado de inversiones del sector público, sería prudente que las ventanillas del sector privado del Banco examinaran las modalidades por medio de las cuales los instrumentos existentes se podrían adaptar a las prioridades de esta economía pequeña, pero dinámica, so pena de que pierdan pertinencia.

I. CONTEXTO NACIONAL Y ACONTECIMIENTOS ECONÓMICOS RECIENTES

A. Síntesis de la situación económica, social y política

- 1.1 Barbados es una isla pequeña de alrededor de 430 km² y 275.300 habitantes¹³. Desde que obtuvo su independencia en 1966, el país ha mantenido una democracia estable y sana¹⁴. De hecho, diferentes fuentes señalan la existencia de una tradición de gobernanza efectiva, un bajo nivel de corrupción e instituciones públicas que funcionan satisfactoriamente¹⁵ que se comparan favorablemente con otras islas del Caribe en cuanto a indicadores económicos, sociales, políticos y de competitividad (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1: Indicadores clave de países seleccionados del Caribe

	1998		Barbados y el Caribe (2009)		
	Barbados	Barbados	Las Bahamas	Jamaica	Trinidad y Tobago
Indicadores de desarrollo (*)					
PIB (WDI, US\$ b)	2,4	3,6	7,5	14,4	24,8
Paridad de poder adquisitivo PIB per cápita (FMI 2009, US\$)	7,3	10,35	20.253	6.079	23.507
Clasificación de deuda soberana de S&P (deuda a mediano y largo plazo en moneda extranjera)	A-	BBB	A-	B-	A
Indicadores sociales (*)					
Valor de desarrollo humano (IDH, escala 0,0 a 1,0)	0,858	0,903	0,856	0,766	0,837
Gasto público en educación (IDH, 1995-1997/2002 05%)	7,2	6,9	3,6	5,3	4,2
Gasto público en salud (IDH 1996-1998/2006, en % del PIB)	4,6	4,2	3,6	2,5	2,5
Esperanza de vida al nacer (IDH, años)	76,5	77,0	73,2	71,7	69,2
Alfabetización (IDH, % de población)	97,0	99,7	95,8	86,0	98,7
Matrícula primaria y terciaria bruta combinada (IDH, % de población)	80,0	92,9	71,8	78,1	61,1
Indicadores políticos (*)					
Control de la corrupción (Banco Mundial, percentil)	89,3	86,5	90,8	35,7	52,7
Estabilidad política (Banco Mundial, percentil)	79,8	86,6	73,2	34,9	47,8
Estado de derecho (Banco Mundial, percentil)	85,2	88,5	87,1	39,2	48,8
Representación y rendición de cuentas (Banco Mundial, percentil)	93,8	87,5	87	66,3	61,5
Efectividad del gobierno (Banco Mundial, percentil)	89,6	89,6	83,4	57,8	64,5
Calidad reglamentaria (WDI, percentil)	90,7	74,4	79,7	63,8	70,5
Indicadores de competitividad					
Índice de competitividad mundial (FEM, puesto en la clasificación)	n.d.	44	n.d.	91	86
Índice de competitividad en viajes y turismo (FEM, puesto en la clasificación)	n.d.	30	n.d.	60	84
Índice de desarrollo tecnológico (FEM, puesto en la clasificación)	n.d.	41	n.d.	50	67
Índice de infraestructura (FEM, puesto en la clasificación)	n.d.	21	n.d.	67	54
Calidad reglamentaria (WDI, percentil)	n.d.	80,6	82,0	61,7	71,4

Fuentes: Datos de Barbados Banco Central. Datos de los demás países: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial 2009; Banco Mundial, Indicadores de gobernanza 2009; Banco Mundial, *World Development Indicators 2009*; Foro Económico Mundial, Índices 2000 y 2009; PNUD, Indicadores de desarrollo humano 2009; CIA, *World Fact Book 2009*.

(*) Un puesto bajo o un percentil elevado indican una solidez relativa.

- 1.2 ***Estabilidad política y consenso social.*** El modelo de desarrollo de Barbados busca capitalizar las ventajas comparativas de su estabilidad institucional y política, resiliencia económica y fuerza de trabajo con un buen nivel de instrucción. El modelo plasma una Alianza Social Tripartita sustentada en consultas de alto nivel entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos de trabajadores para generar consenso en relación con asuntos normativos difíciles. Tanto el Partido Laborista Democrático, que ganó las elecciones en 2008, como el Partido Laborista de Barbados, que gobernó desde 1995 hasta 2008, mantienen buenas relaciones con el sector privado y los sindicatos y propician un papel activo del Estado en la expansión de la infraestructura económica y el desarrollo social. Esta situación se ha traducido en un nivel relativamente elevado de estabilidad política y continuidad normativa en épocas difíciles. La Alianza Social ha coadyuvado también a la estabilización económica mediante concesiones salariales y mejoras en las relaciones laborales en períodos de contracción económica pronunciada, incluida la recesión actual. Las principales preocupaciones de los votantes en la elección de 2009 fueron la carestía de la vida, la asequibilidad de la vivienda, la atención de la salud y la infraestructura de transporte.
- 1.3 ***Desempeño socioeconómico.*** Barbados tiene uno de los ingresos per cápita más elevados de la región de América Latina y el Caribe y sus bonos soberanos disfrutan de una clasificación de grado de inversión. La mayoría de los hogares son propietarios de sus viviendas, y más del 90% cuentan con agua corriente y electricidad. La estrategia de desarrollo del país parte del supuesto de que la educación y la salud de la fuerza de trabajo son esenciales para su competitividad y productividad. En consonancia con esta filosofía, el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Barbados calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aumentó de 0,858 en 1998 a 0,903 en 2009, convirtiendo a Barbados en el único país de la región que alcanza el nivel de “desarrollo humano muy alto”¹⁶. Cabe destacar que el país se clasificó en el puesto 37 entre 179 países en cuanto a desempeño socioeconómico general (del puesto 39 en 2006), pero ocupó el puesto 48 en cuanto a PIB per cápita. Esta diferencia refleja la solidez del régimen institucional del país para abordar los asuntos de política social.
- 1.4 ***Desarrollo de los recursos humanos.*** Históricamente, Barbados ha expresado su interés en el desarrollo de los recursos humanos mediante una asignación presupuestaria relativamente elevada a la educación pública¹⁷. Ello le permitió alcanzar una tasa de alfabetización del 100% y una tasa combinada bruta de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria del 93%, lo que representa un aumento del 80% respecto de 1998 (IDH 2008). Aunque cinco instituciones postsecundarias imparten educación terciaria y capacitación técnica, la pequeña dimensión de la población hace que simplemente no sea posible suministrar la gama de programas que se necesitan para impulsar la economía en todos los niveles. Esta dinámica ha conspirado contra la creación de un entorno en el que una fuerza de trabajo con un alto nivel de instrucción coexiste con un déficit de mano de obra calificada¹⁸.

- 1.5 El Informe del Gobierno de Barbados ante la Cumbre Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre el Progreso hacia la Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2007) confirma que el país ha alcanzado o superado la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase el Anexo 1.1). Sin embargo, se requiere un esfuerzo adicional para abordar el cambiante perfil epidemiológico de la población. Por ejemplo, la transición del país de una economía agraria a una economía “basada en conocimientos” ha inducido tendencias demográficas similares a las observadas en los países industrializados: una población en proceso de envejecimiento y estilos de vida sedentarios. En consecuencia, las enfermedades crónicas como la diabetes y la obesidad han superado a las enfermedades infecciosas como causas principales de mortalidad y morbilidad¹⁹, lo que constituye una amenaza para la productividad laboral.
- 1.6 **Protección social.** La extensa red de protección social incluye un plan de seguro social y un plan nacional de seguro médico, planes de pensiones públicos y privados y un plan de seguro de desempleo. El aumento de la longevidad indica que, en el largo plazo, se acrecentará la carga financiera sobre los regímenes de bienestar social y pensiones. Implica asimismo mayores costos futuros de atención de salud y una necesidad general de mejorar la focalización y eficiencia de la prestación de servicios para una población en proceso de envejecimiento. Independientemente de los avances sociales, la pobreza sigue constituyendo un desafío importante. En un estudio de 1997 sobre la pobreza y la distribución del ingreso, financiado por el Banco, se calculó que el 13% de la población vivía en condiciones de pobreza. Aunque en el curso de los años se recopiló información insuficiente para actualizar esa cifra, la Dirección de Alivio de la Pobreza “observó un incremento del 11% en las solicitudes de asistencia” en 2007 (Informe Económico y Social de Barbados, 2008) Se ha planificado una nueva encuesta de hogares para 2010.
- 1.7 **Sectores de la economía.** La economía consiste principalmente en turismo de alto nivel, construcción, manufacturas livianas y servicios financieros extraterritoriales. Desde la independencia en 1966, estos sectores han adquirido gradualmente una mayor ponderación en la actividad económica general, mientras que los productos agrícolas, especialmente el azúcar, que antes eran la principal fuente de ingresos de la isla han ido perdiendo peso debido a que ya no reciben un trato preferencial en el mercado europeo. Según el Ministerio de Turismo, el turismo representó alrededor del 13,9% del PIB en 2008; pero si se toman en cuenta los efectos indirectos sobre otras actividades (por ejemplo, el transporte, la venta minorista y las segundas viviendas), la aportación total del sector aumentaría a alrededor del 40%. Se calculó que la construcción, las manufacturas y los servicios financieros extraterritoriales constituían cerca del 12%, el 9% y el 5% del PIB en 2008, respectivamente. La agricultura, que antes era el pilar principal de la economía, declinó de 5,1% del PIB en 2005 a 4,3% en 2008.
- 1.8 **Competitividad.** Según el Foro Económico Mundial, por competitividad se entiende la solidez del clima de inversión de un país y la capacidad de sostener el crecimiento. De las 133 economías examinadas en el **Informe Mundial sobre la Competitividad 2008-2009**, Barbados ocupó el puesto 44, lo que representa un

descenso del puesto 41 en 2006, primer año en que el país fue incluido en el estudio. El análisis del desempeño del país según 110 indicadores de competitividad da indicios adicionales de que su éxito fue impulsado por la fuerza de trabajo de elevado nivel de instrucción, la estabilidad de sus instituciones públicas y su infraestructura económica. Las restricciones de la competitividad incluyen el pequeño tamaño de los mercados extranjeros y locales del país y una posición macroeconómica debilitada²⁰. En términos del entorno comercial local, las encuestas ejecutivas realizadas entre 2006 y 2008 por el Instituto Arthur Lewis de Estudios Sociales y Económicos de la Universidad de las Indias Occidentales señalaron que los factores más problemáticos para hacer negocios en el país eran una “ética laboral deficiente en la fuerza de trabajo nacional” y “una burocracia gubernamental ineficiente” (FEM 2009).

B. Desafíos de desarrollo

1. Acontecimientos económicos recientes

- 1.9 Por ser uno de los países más estables y prósperos de la región, Barbados ha experimentado un crecimiento sostenido y una inflación relativamente baja durante gran parte del período que se examina. Sin embargo, por ser una economía pequeña y abierta que depende grandemente de las entradas del turismo, el país comenzó a experimentar desafíos macroeconómicos significativos al desencadenarse la recesión.
- 1.10 **Actividad económica y precios.** Entre 2005 y 2007, el PIB creció a una tasa anual promedio de 3,8% en términos reales, aunque con una tendencia decreciente (véase el Anexo 1.2). El crecimiento fue principalmente impulsado por el adecuado desempeño de los créditos de viaje, con la ayuda adicional de la intensa actividad en el sector de la construcción, impulsada por la Copa Mundial de Cricket de 2007. La perspectiva macroeconómica comenzó a cambiar en 2008, cuando la actividad económica se desaceleró debido a la recesión actual. La demanda externa se debilitó (especialmente para el turismo), la inversión extranjera directa se redujo, los precios de las importaciones aumentaron y el sector de la construcción experimentó una corrección. La producción industrial ingresó en una fase negativa en 2007, seguida de una desaceleración en el crecimiento del PIB a comienzos de 2008²¹. La inflación registró un promedio de 5,8% entre 2005 y 2009. Aunque el alza del precio de los combustibles y los alimentos ejerció una presión ascendente durante el primer semestre de 2008, esa evolución se ha moderado desde entonces en la posterior corrección de los precios del petróleo y la desaceleración de la actividad económica.
- 1.11 **El sector externo y la balanza de pagos.** El principal socio comercial de Barbados es Estados Unidos, seguido por Trinidad y Tobago y la Unión Europea. La aportación positiva del sector externo al crecimiento se ha fundado en un desempeño de exportación relativamente vigoroso, pues las exportaciones totales de bienes y servicios se expandieron a una tasa promedio de alrededor del 4,9% entre 2005 y 2009, esto es, 2,4 puntos porcentuales más que el crecimiento promedio de las importaciones (véase el Anexo 1.3)^{22,23}. En consecuencia, el actual déficit en cuenta corriente se moderó de 10,1% del PIB en 2005 a 4,4% en 2007. En 2009, sin

- embargo, el déficit en cuenta corriente cayó un 0,9% más, para situarse en -5,3 (de manera preliminar), principalmente debido al aumento del valor de las importaciones (véase el Anexo 1.4).
- 1.12 **Finanzas públicas.** A pesar del desempeño del crecimiento del PIB, el déficit fiscal ha aumentado. El saldo general del sector público no financiero ha mostrado una tendencia descendente desde 2004, pasando de un superávit de 1,4% a un déficit estimado de -7,6% en 2008. Para fines de 2009, se calculaba que la deuda del sector público había aumentado a 90,5% del PIB (del 68,0% en 2005), como resultado de proyectos extrapresupuestarios y déficit en las empresas públicas. La deuda externa aumentó en 27% en el período examinado, y osciló en alrededor del 27% en 2009 (véase el Anexo 15).
- 1.13 Las rentas tributarias son con mucho la fuente más importante de las rentas corrientes del Estado. Desde el punto de vista de sus componentes individuales, los elementos más importantes de las rentas fiscales son los siguientes: el impuesto sobre el valor añadido (30,5%), el impuesto sobre las sociedades mercantiles (20,6%) y el impuesto sobre la renta de las personas naturales (13,8%)²⁴. Desde una perspectiva dinámica, el cambio más notable en la composición de las rentas fiscales en años recientes fue la mayor importancia relativa del impuesto sobre las sociedades mercantiles, principalmente a expensas del impuesto sobre la renta de las personas naturales y los derechos de importación.
- 1.14 **Política monetaria.** El objetivo primordial de la política monetaria ha sido mantener el tipo de cambio fijo respecto del dólar estadounidense. El dólar de Barbados ha estado vinculado al dólar estadounidense por más de 33 años. La durabilidad de ese vínculo está respaldada por una sólida posición de reservas, que actualmente equivalen a 20,6 semanas de cobertura de importaciones. Aún así, los elevados niveles de la deuda pública y el considerable déficit en cuenta corriente constituyen importantes motivos de preocupación en cuanto a la estabilidad macroeconómica. Según el FMI (2009), el tipo de cambio efectivo real, que aumentó de 1,6 a 3,9 durante el período examinado, se aproxima actualmente a su tipo de equilibrio estimado. Esta circunstancia, sumada al buen desempeño general del sector del turismo en relación con sus principales competidores en años recientes, no indica la existencia de problemas significativos de competitividad de costos. Sin embargo, parece necesario ajustar las políticas nacionales para contener desequilibrios externos en el mediano plazo.
- 1.15 **Integración y política comercial.** En enero de 2006, se lanzó el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (MEUC)²⁵ con Barbados como socio fundador. El propósito del MEUC es profundizar la integración regional y la competencia en el mercado de productos mediante la armonización legislativa (por ejemplo, en materia de propiedad intelectual) y la política de inversiones extranjeras; la coordinación de políticas fiscales y monetarias; la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra; y las medidas para adquirir, desarrollar y transferir tecnología apropiada. En 2008 concluyeron las negociaciones sobre una serie de Acuerdos de asociación económica regionales con la Unión Europea, que reemplazaron a los acuerdos de comercio preferenciales que habían expirado (en el marco del Acuerdo de Cotonú) con zonas de libre comercio conforme a la

normativa de la OMC. Tanto el MEUC como los Acuerdos de asociación económica están en una etapa inicial, por lo cual es difícil cuantificar los beneficios. Sin embargo, parece que se ha registrado un aumento de la migración en esferas de especialización específicas y que el comercio con los países de la CARICOM va en aumento.

2. Vulnerabilidad a las conmociones externas

- 1.16 ***Apertura económica.*** La vulnerabilidad del país frente a las conmociones económicas tiene su origen en diversas características estructurales inherentes. Por ejemplo, el pequeño tamaño de sus mercados nacional y extranjero hace que Barbados dependa grandemente de factores externos, incluidas las importaciones y, en particular, energía, alimentos y suministros industriales, con posibilidades restringidas de sustitución de importaciones. Aunque a partir de niveles ya elevados, el grado de apertura del país al comercio aumentó significativamente en los últimos años. En 2007, la suma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios representó más del 120% del PIB. Las exportaciones de servicios, especialmente de turismo, constituyen el modelo dominante de las operaciones externas de Barbados y representan un promedio de casi el 80% del total de las exportaciones durante el período 2000-2007.
- 1.17 ***Conmociones externas y desastres naturales.*** Por tratarse de una economía pequeña y abierta, el ciclo comercial del país está grandemente influido por los cambios exógenos, especialmente en razón del papel dominante del sector del turismo. Las conmociones externas —económicas, energéticas, de demanda externa y de tasas de interés reales— constituyen una causa esencial de las fluctuaciones macroeconómicas en Barbados. Estas conmociones típicamente se propagan por distintos medios y la economía nacional responde con diferentes mecanismos de ajuste. Además, Barbados es un país propenso a los fenómenos meteorológicos. Aunque la ubicación geográfica de la isla ofrece una base natural para el turismo, también expone al país a episodios periódicos de sequía y tormentas tropicales. Aunque Barbados es un país que no se ha visto directamente afectado por un huracán en 50 años, se encuentra en una zona activa de huracanes, cuya eventualidad podría ser devastadora en términos de pérdidas generalizadas.
- 1.18 ***Vulnerabilidad ambiental.*** Dado que el turismo, el transporte y la hotelería de Barbados dependen de sus zonas costeras, un desafío apremiante se relaciona con el desarrollo sostenible y la conservación de estos recursos naturales. El crecimiento de la población urbana y una base turística creciente plantean desafíos importantes a los entornos costeros y marinos en los aspectos de eliminación de residuos sólidos, escorrentía de aguas servidas y contaminantes. Un litoral relativamente extenso en relación con la masa terrestre hace que la isla sea propensa a la erosión y muy susceptible a la elevación del nivel del mar. Aunque ninguna de estas amenazas ha producido una crisis hasta ahora, el potencial de grandes conmociones negativas es significativo.

3. Crecimiento y competitividad

- 1.19 La industria turística es una importante fuente de puestos de trabajo y de divisas. El índice relativamente bajo de delincuencia en el país, una fuerza de trabajo con un

elevado nivel de instrucción, una infraestructura fiable y un paisaje natural atractivo han contribuido a convertir a Barbados en un destino privilegiado en el mercado altamente competitivo del Caribe. En 2009, Barbados ocupaba el puesto 30 entre 133 economías en cuanto a su competitividad en viajes y turismo (Foro Económico Mundial-FEM 2009). Medido por los ingresos por concepto de viajes y el número de visitantes, el sector registró aumentos considerables en años recientes²⁶. De hecho, los ingresos por concepto de viajes se incrementaron con más celeridad que el PIB en cada uno de los años entre 2004 y 2007. En consecuencia, su ponderación en la actividad económica general aumentó de 27,5% en 2004 a 30,5% en 2007. En 2008, la economía experimentó su primera caída en los ingresos por concepto de turismo desde 2005 (-1,2%). Esto obedece más al reflejo del colapso de la demanda externa debido a la recesión mundial que a una falta de competitividad. Se registró asimismo una disminución simultánea en las actividades de construcción (-7,9%), pues el inventario de proyectos de turismo financiados mediante inversiones extranjeras directas se contrajo tras el colapso de los mercados financieros internacionales. En el futuro, para que el sector sostenga su competitividad es preciso que el país mantenga un clima de inversión conducente a la inversión extranjera directa y un producto turístico reconocido por su relación entre calidad y precio. Esto requiere inversiones públicas adicionales para ampliar la infraestructura económica y afianzar aún más la posición del país en segmentos especializados del mercado de altos ingresos, tales como segundas viviendas y turismo de patrimonio cultural y deportivo.

- 1.20 La mayoría de los visitantes de Barbados provienen de países de habla inglesa, particularmente del Reino Unido y Estados Unidos. En los últimos años se ha registrado un aumento del número de turistas de Canadá y de países de la CARICOM, debido a la depreciación del dólar estadounidense. Desde una perspectiva de futuro, se considera que la concentración de las entradas de turismo en un pequeño número de países es una particular fuente de vulnerabilidad, especialmente a la luz de la pronunciada contracción que están experimentando esas economías (véase el Anexo 1.6). En este contexto, se pronostica que la demanda externa de turismo seguirá disminuyendo, debido a los efectos de ingresos y sustitución, hasta que se reanude la expansión del empleo en los países avanzados.
- 1.21 **El sector financiero extraterritorial** hace una contribución importante a la economía. Representa dos tercios de la recaudación del impuesto sobre las sociedades comerciales, emplea a más de 3.500 personas, principalmente en tareas que requieren una alta calificación, y atrae divisas y personal con especialización técnica²⁷. En 2009, la OCDE clasificó a Barbados en la máxima categoría entre los centros tributarios internacionales por su observancia de la normativa internacional vigente. Canadá y Estados Unidos, países con los que Barbados ha concertado tratados para evitar la doble tributación, son los mercados más importantes del sector; sin embargo, Canadá ha iniciado un proceso a fin de celebrar tratados para evitar la doble tributación²⁸ con países competidores en la región. Esto eliminaría o por lo menos reduciría ciertas ventajas tributarias de las que gozan las empresas canadienses en Barbados. Además, Estados Unidos ha propuesto nuevas reglamentaciones que limitarían las oportunidades de arbitraje tributario ofrecidas a las empresas estadounidenses.

- 1.22 La fuerza de trabajo con elevado nivel de instrucción y la ubicación privilegiada del país, cerca de los centros financieros del Este de Estados Unidos, han convertido también a Barbados en una base atractiva de *operaciones administrativas*, tales como la tramitación de reclamos de seguros y la gestión de bases de datos. La demanda de estos servicios se redujo prácticamente a la mitad durante el período que se examina debido a la intensa competencia de países de habla inglesa con mayores dotaciones de recursos humanos y menores costos operativos.
- 1.23 **Infraestructura.** La condición de la infraestructura económica básica de Barbados es relativamente satisfactoria, pues dispone de una extensa red de caminos y transporte público y de cobertura nacional de electricidad y telecomunicaciones. En 2007 el gobierno concluyó un importante proyecto de ampliación de la capacidad aeroportuaria para atender a 1.600 pasajeros por hora en cada dirección. Esa ampliación fortaleció la posición del país como un importante centro turístico y de transporte. Sin embargo, para que el país mantenga su ventaja competitiva, las inversiones deben continuar con el fin de mejorar y extender la infraestructura económica de base. La gestión de la infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento, un suministro de electricidad superior a la demanda y las mejoras en la red vial que atiende a la zona de Bridgetown revisten particular importancia.
- 1.24 El abastecimiento de agua tropieza con muchos problemas. Aunque la cobertura de la red pública de abastecimiento de agua es casi universal, los prolongados períodos de sequía (de noviembre a mayo) y un abastecimiento limitado de aguas subterráneas han llevado a que el Grupo del Agua de las Naciones Unidas clasifique a Barbados como uno de los 15 países con mayor escasez de agua del mundo. De acuerdo con la Autoridad de Aguas de Barbados (BBW), en 1978 los ciudadanos de Barbados utilizaban un promedio de 10 galones de agua por persona por día. Para 2004, el consumo diario medio había aumentado a niveles que la recarga de aguas subterráneas ya no podía sostener: 63 galones por residente y 179 galones por turista²⁹. Además, cerca del 45% de la producción de agua está clasificada como “agua no contabilizada”, lo que significa que se filtra de cañerías anticuadas o se vuelca al consumo no medido.
- 1.25 La expansión de la actividad económica, particularmente en el turismo y la agricultura, depende de manera crítica de la capacidad del sistema para atender la creciente demanda de agua en forma sostenible. Hasta el momento, el país ha podido mantenerse a la par con la expansión de la demanda gracias a la tecnología de desalinación; sin embargo, los costos conexos son elevados y las restricciones estructurales han dado lugar a ineficiencias en la cobranza y a una creciente dependencia de la Autoridad de Aguas de Barbados respecto de los subsidios del Estado. Hay que abordar, en el mediano plazo, el manejo de aguas servidas y sus consecuencias para la calidad del agua en el litoral, la salud pública y la competitividad del turismo, como requisito para mantener el ritmo de la actividad económica.
- 1.26 La electricidad es generada por la empresa privada Barbados Light and Power Company. Entre 2002 y 2006, el consumo de electricidad se incrementó en un 21%. Los paneles solares, que se montan localmente, son ampliamente utilizados para el calentamiento del agua, con la ayuda de incentivos tributarios. Aunque esta

tecnología ha aliviado parte de la demanda que pesa sobre la red de electricidad, se requieren otras mejoras para asegurar que la capacidad de generación y transmisión de las fuentes de electricidad tradicionales y alternativas se amplíen a la par de la demanda.

- 1.27 Aunque la red vial está adecuadamente mantenida, la congestión del tráfico en Bridgetown y sus alrededores ha elevado mucho los costos de las transacciones de la actividad comercial en la capital. Según el Ministerio de Obras Públicas, entre 1994 y 2006, el número de automóviles particulares en circulación se duplicó con creces, de 42.821 a 94.496³⁰; sin embargo, la capacidad de la red vial no se ha mantenido a la par. En consecuencia, los viajes desde el domicilio al lugar de trabajo y viceversa se han prolongado y el desgaste de los automóviles, la contaminación ambiental y acústica, los accidentes automovilísticos y las ineficiencias en el transporte de bienes y servicios han ido en aumento.
- 1.28 **La fuerza de trabajo** está integrada por menos de 150.000 personas. Entre 2004 y 2007, la tasa de desempleo siguió una clara tendencia descendente, de 9,6% a 7,4% en consonancia con la expansión de la actividad económica general y la Copa Mundial de Cricket. La mejora en las perspectivas de empleo parece haber beneficiado a trabajadores de ambos sexos de forma relativamente equilibrada. Esta tendencia se ha invertido desde entonces a raíz de la recesión de 2008, con lo cual el desempleo se ha elevado a cifras de dos dígitos (10,0%) hacia fines de 2009 (véase el Anexo 1.7).
- 1.29 La incipiente apertura e integración del comercio mundial y la inversión extranjera, impulsados por un uso más intensivo de la tecnología de la información, han precipitado reformas para realzar estratégicamente los recursos humanos del país con el fin de sacar partido de nuevas oportunidades en el siglo XXI. Sin embargo, el pequeño tamaño de la población en relación con las necesidades del sector productivo significa que no siempre es posible disponer de un número suficiente de profesionales y técnicos para atender todas las necesidades. A causa de la existencia de un mercado de trabajo limitado y el cambio de la demanda de competencias, hay carencias periódicas de trabajadores calificados y medianamente calificados³¹.

C. Política macroeconómica durante las recesiones anteriores y la recesión actual

- 1.30 En las dos últimas décadas, Barbados atravesó dos recesiones económicas: 1990-1992 y 2001-2002. La primera tuvo su origen fundamentalmente en una erosión pronunciada y sostenida de la competitividad externa (medida por el tipo de cambio real efectivo); la segunda, en cambio, fue principalmente impulsada por la disminución de los ingresos por concepto de turismo después de los ataques terroristas del 11 de septiembre y la burbuja punto com.
- 1.31 Durante la recesión de 1990-1992, las tasas de desempleo se dispararon al 27%, las reservas internacionales se desplomaron a 1,33 semanas de importaciones y la deuda externa aumentó a cerca del 45% del PIB. Las autoridades de Barbados respondieron a la crisis con medidas de ajuste y reforma en el marco de un acuerdo de derecho de giro con el FMI. Se adoptaron medidas específicas con miras a reducir el déficit fiscal, en particular mediante aumentos de los impuestos y recortes

- en el empleo, los salarios y la inversión del sector público. Las autoridades se opusieron, sin embargo, a la recomendación del FMI de devaluar la moneda para estimular la producción y el empleo. Firmemente decidido a mantener la estabilidad de su moneda, el Gobierno de Barbados eligió en cambio celebrar negociaciones con los empleadores, los sindicatos y los trabajadores para reducir los salarios reales y recuperar así la competitividad de costos. Dichas negociaciones culminaron en 1993 en el protocolo tripartito sobre salarios y precios, en virtud del cual trabajadores y sindicatos acordaron una reducción única de los salarios reales de alrededor del 9% y en mantener las futuras demandas de aumentos de salarios en armonía con el aumento de la productividad (Henry y Miller, 2008). En general, el plan de estabilización fue satisfactorio. El déficit fiscal se redujo a una cifra cercana a cero, se restablecieron las reservas internacionales a niveles manejables y la competitividad de costos se recuperó progresivamente. La posición normativa del Gobierno de Barbados fue apoyada por el Banco, principalmente mediante diversos programas en la esfera de “reforma y competitividad”.
- 1.32 Tras un período caracterizado por un crecimiento económico relativamente elevado y por la estabilidad macroeconómica, la economía de Barbados cayó en una nueva recesión en 2001. En respuesta, las autoridades adoptaron una posición fiscal anticíclica de mayor déficit fiscal mediante el aumento de los gastos de capital. Aunque la economía se recuperó con relativa celeridad, logrando un sólido crecimiento para 2004, la sostenibilidad de las finanzas públicas se deterioró de manera significativa. La deuda pública aumentó a 67,4% del PIB en 2004 y se produjo un considerable déficit en cuenta corriente (-8,4%).
- 1.33 **Perspectiva.** El impacto de la actual crisis financiera aún no ha terminado (por la vía del turismo, la construcción y las entradas de capital), aunque no parece haber producido impactos significativos en el sistema bancario. De acuerdo con estimaciones recientes, el valor añadido del sector del turismo disminuyó en 6% en el primer trimestre de 2009 (Banco Central de Barbados, 2009). Se calcula que las llegadas de turistas para estadías prolongadas han disminuido en 9%, reflejando una abrupta merma de turistas procedentes de los Estados Unidos y el Reino Unido. Las llegadas de turistas de otros países de la CARICOM y de mercados no tradicionales cayeron también en 19% y 14%, respectivamente. Tras un ligero crecimiento en 2008, se prevé que el PIB se reducirá en 3% en 2009 y que el déficit fiscal aumentará en respuesta a las medidas anticíclicas, incluidas las siguientes: (i) un fondo de ayuda al turismo³²; (ii) un programa acelerado de inversión pública (es decir, vialidad y vivienda); y (iii) un plan de estabilización del empleo³³. En reuniones con OVE, las autoridades hicieron hincapié en que, si bien la situación actual de las finanzas públicas deja escaso margen para una política fiscal más expansiva, el contrato social entre el Estado, los empleadores y los sindicatos es un medio importante para asegurar el empleo durante la contracción económica (por ejemplo, mediante acuerdos salariales y la reducción de las horas de trabajo por trabajador).
- 1.34 Para el ejercicio fiscal 2009/2010, el FMI recomendó un ajuste fiscal decisivo y ahorro de gastos de alrededor del 1% del PIB para evitar que “el abultado déficit fiscal y la creciente deuda produjeran un deterioro pronunciado de la confianza de

los inversionistas”. Ante las dificultades causadas por las crisis en curso, el Gobierno de Barbados aprobó en el ejercicio fiscal 2010/2011 una reducción del gasto público de 2,5% en todo el sector público.

II. EL PROGRAMA DEL BANCO EN BARBADOS

2.1 En la presente sección se analizan las características ex ante del Programa del Banco en Barbados; en otras palabras, lo que se prometió en la Estrategia de País. Los asuntos clave incluyen saber si el programa previsto del Banco era pertinente, de autoría del gobierno, si estaba armonizado con otros donantes y si se fundaba en datos probatorios.

A. Conclusiones de la Evaluación del Programa de País 1989-2004.

2.2 En la última evaluación del programa de país preparada por OVE en 2006 se examinaron los documentos de programación de 1989, 1993, 1996 y 1999 y los productos no financieros conexos. Se constató que el programa del Banco era pertinente a las necesidades del país y que los cuatro documentos de país *“identificaron muchas de las dificultades de desarrollo que enfrenta Barbados y a través del tiempo recomendaron invariablemente los aspectos a los cuales debería dirigirse la atención del BID”*. Además, se consideró que el programa del Banco había sido coherente, ya que *“los cuatro documentos enfatizan invariablemente las mismas áreas estratégicas...: reforma y competitividad, sectores sociales y gestión ambiental”*. En cuanto a la ejecución del programa *“la elevada complejidad y la interdependencia de muchos de los subcomponentes”* habían sido un problema en algunos proyectos, al igual que la eficiencia de la preparación y realización de los proyectos. Si bien la evaluación del programa de país pudo documentar cierto avance hacia la consecución de los objetivos de desarrollo en las tres áreas estratégicas, no se pudo medir la atribución de la intervención del Banco *“dada la insuficiencia de información proporcionada para los indicadores, las líneas de base y las metas ... ni medios de verificación de su estado”*.

2.3 En cuanto al futuro, se recomendó que el Banco: (i) tenía que *“dar atención al bajo nivel de desempeño en la preparación y ejecución de sus proyectos”* mediante un diagnóstico de las acciones anteriores y el uso de los instrumentos y procesos del nuevo marco de financiamiento; (ii) también debería *“abordar la reducida posibilidad de evaluación de los proyectos del programa”* mediante la readaptación de las operaciones con indicadores verificables; (iii) debería cubrir *“el vacío de información”* en las áreas estratégicas mediante la generación de los datos necesarios tanto para el diagnóstico como para la evaluación; y (iv) proporcionara un mayor acceso a la *“asistencia técnica, mediante instrumentos financieros y no financieros”* (véase el Anexo 2.1.).

B. La Estrategia de País para 2005-2008

2.4 Según la Estrategia de País para 2005-2008, el desafío principal que se le planteaba a Barbados era la necesidad de *“aumentar su nivel de competitividad con respecto al de sus principales socios en el comercio”*. Esa constatación se derivó de un

acervo de trabajos analíticos realizados por el Banco para recopilar datos para la estrategia en aspectos vinculados con la productividad, el mercado de trabajo, el comercio, el turismo y la agricultura³⁴. El diagnóstico se sustentó, además, en una descripción de los acontecimientos recientes en cuanto a indicadores macroeconómicos, en particular los saldos en cuenta corriente y bienes y servicios, el desempeño en materia de exportaciones, la tasa de inversión y los indicadores indirectos de la competitividad en función de los costos. Las vulnerabilidades derivadas de una exposición relativamente elevada a “conmociones económicas y a desastres naturales, una estructura de producción carente de diversificación, y costos de infraestructura elevados en relación con la población y la base tributaria” fueron identificadas como desafíos a la estabilidad económica, así como “la necesidad de ajustarse a un entorno comercial cada vez más liberalizado, y condiciones más restrictivas con respecto a la disponibilidad de recursos de capital” (Estrategia de País, párrafo 2.9).

- 2.5 En consonancia con su diagnóstico, la Estrategia de País identificó como finalidad “fortalecer la competitividad como base para un crecimiento sostenido y para el logro de un mayor bienestar de la población” y como propósito “aumentar la capacidad de Barbados y sus empresas para competir en un entorno económico internacional cambiante” (Estrategia de País, párrafo 5.1). Para lograr ese resultado, el Banco centró su programa en tres pilares estratégicos: (i) el fortalecimiento del entorno para el crecimiento del sector privado; (ii) el mantenimiento y la mejora de la infraestructura y el desarrollo del capital humano; y (iii) el fortalecimiento institucional del sector público. Se excluyó, sin embargo, el objetivo del manejo ambiental, un elemento central de la anterior Estrategia de País que era esencial para la competitividad sostenida de Barbados en su principal sector económico, a saber, el turismo.

C. Enfoque estratégico

1. Fortalecimiento del entorno para el crecimiento impulsado por el sector privado

- 2.6 La Estrategia de País hizo hincapié en la importancia de reforzar la “*orientación a las exportaciones y su desempeño al respecto, y el entorno para un crecimiento impulsado por el sector privado*”. Propuso la elaboración de una Estrategia de desarrollo del sector privado, sobre la base del acervo de trabajos analíticos realizados por el Banco, y el diálogo permanente “*entre el Banco y el sector privado y las autoridades de Barbados, así como entre las distintas partes del grupo del Banco*”. De acuerdo con la Estrategia de País, el diseño de la operación de competitividad identificada en la estrategia se beneficiará de las actividades de diagnóstico y formación de consenso.
- 2.7 La Estrategia de País identificó también el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYME) como una prioridad estratégica destinada a diversificar la economía, crear puestos de trabajo y promover las exportaciones. El documento sostenía que las pequeñas y medianas empresas de Barbados “*suelen tener una orientación empresarial limitada en lo atinente a la asunción de riesgos, a la que se suma la falta de aptitudes financieras y gerenciales y de una comprensión de las*

oportunidades y los obstáculos que presentan los cambios registrados en el entorno económico internacional”, y señalaba la necesidad de apoyar el desarrollo por medio de la capacitación y un mejor acceso al financiamiento y el suministro de servicios de desarrollo empresarial. No obstante, la Estrategia de País no proporcionó datos probatorios de su labor analítica que sustentaran el diagnóstico o justificaran la adecuación de las intervenciones propuestas en esta área.

2. Mantenimiento y mejora de la infraestructura y el desarrollo del capital humano

- 2.8 La Estrategia de País identificó la necesidad de mantener y mejorar la infraestructura a fin mejorar el entorno empresarial y, de ese modo, fortalecer la competitividad. Observó que *“la infraestructura de transporte se ha convertido en un importante obstáculo para un clima de negocios favorable, debido a la gran congestión del tráfico”* y se propuso que se apoyara la elaboración de un plan maestro para el sistema de transporte mediante el proyecto de competitividad. Otra de las áreas que recibió atención fue la del mejoramiento de las viviendas y los barrios de bajos ingresos, *“que obraría en beneficio de la competitividad del sector del turismo al ofrecer sitios atractivos y combatir las tensiones sociales en las zonas degradadas”*. Aunque estos son desafíos potencialmente pertinentes para el país, la estrategia no logró confirmar la importancia de las intervenciones propuestas con un análisis de su estructura inherente o una evaluación de su potencial de desarrollo. No abordó el motivo por el cual la vivienda, el único préstamo de inversión tradicional en la cartera propuesta y presuntamente el objetivo financiero, ha de recibir el 49% de todos los recursos programados, cuando el sector no estaba identificado como prioridad del gobierno³⁵. Además, el documento carecía de un análisis de los méritos de las intervenciones propuestas frente a las inversiones alternativas en infraestructura económica, tales como las inversiones en agua o energía.
- 2.9 La estrategia hizo hincapié también en la importancia de continuar apoyando el desarrollo del capital humano: *“Si bien Barbados ha alcanzado niveles elevados en educación, subsisten grandes brechas en lo atinente a aptitudes y productividad (...) hay una gran falta de trabajadores en determinados ámbitos profesionales, lo cual lleva a pensar que las instituciones de capacitación vocacional y educación terciaria no están debidamente encuadradas con las necesidades del sector empresarial. También es necesario prestar atención a la acreditación de mano de obra calificada para facilitar la movilidad laboral.”* El documento omite identificar las áreas específicas en las que existen brechas de competencias y sus causas fundamentales³⁶. De hecho, la Estrategia de País presentó una evaluación relativamente deficiente de la situación actual y de los principales desafíos en materia de educación y capital humano.

3. Apoyo al fortalecimiento institucional del sector público

- 2.10 La Estrategia de País identificó diversos desafíos en el área de fortalecimiento institucional del sector público, y calculó que el Banco podía intervenir no sólo en el financiamiento, sino también en la prestación de asistencia técnica y conocimientos especializados para ayudar a simplificar y modernizar áreas críticas

- de la administración pública. Además, el documento resaltó que *“los procesos de gestión y toma de decisiones, así como determinados procedimientos deben modernizarse para mantenerse a la par de la demanda de la sociedad”*, y sostuvo que se debía prestar más atención al aumento al máximo de la eficiencia y la recuperación de costos a la luz de las restricciones fiscales (Estrategia de País, párrafo 5.3).
- 2.11 El objetivo de *“Mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones y servicios del sector público”* se incorporó como objetivo nacional, y se identificó una serie de obstáculos a la eficiencia del sector público que merecían atención especial, a saber: (i) una toma de decisiones excesivamente centralizada y la dependencia de reglamentaciones inflexibles; (ii) una estructura anticuada que no iba a la par del creciente tamaño y complejidad de la economía; y (iii) la necesidad de simplificar y modernizar áreas críticas de la administración pública, incluidas las adquisiciones, las normas y el servicio de estadística (Estrategia de País, párrafo 2.22). En general, el diagnóstico de la Estrategia de País en esta área estaba más desarrollado que en otras áreas; sin embargo, no se demostró empíricamente el vínculo entre las ineficiencias en el sector público y la competitividad del país y no se abordó el desafío de la adopción centralizada de decisiones y la estructura obsoleta de la administración pública.
- 2.12 La importancia de modernizar las adquisiciones públicas fue identificada como prioridad clave en diversos puntos de la Estrategia de País y en el contexto de abordar el problema de la ejecución lenta que es común en los proyectos de desarrollo: *“Las adquisiciones representan un obstáculo importante para la ejecución de proyectos financiados no solamente por el Banco, sino también por otras instituciones internacionales de desarrollo. La nueva Estrategia de País respaldará la reforma y simplificación de las adquisiciones con un proyecto ya incluido en el inventario y con productos no financieros como la capacitación de funcionarios gubernamentales”*. Tanto el diagnóstico como la intervención propuesta en esta área concuerdan con las conclusiones y recomendaciones de la anterior Evaluación del Programa de País realizada por OVE.
- 2.13 La Estrategia de País señala la importancia de fortalecer el servicio de estadísticas con miras a ofrecer *“datos muy necesarios sobre la fuerza laboral y otros indicadores sociales en respaldo de la toma de decisiones en el sector privado y el seguimiento de la efectividad en el desarrollo de la estrategia y otras iniciativas del gobierno.”* La operación propuesta en esta área tiene por objeto subsanar estas deficiencias persistentes del sector público de Barbados. La fragilidad del sistema de información fue identificada también como un importante obstáculo en la anterior evaluación del programa de país, en la que OVE recomendó que el Banco *“[cubriera] el vacío de información en cuanto a competitividad y a las oportunidades y capacidades de los pobres”*.
- 2.14 Por último, la Estrategia de País hizo hincapié en la importancia de fortalecer áreas específicas del sector público, mejorar el acceso al mercado y facilitar las transacciones transfronterizas de bienes y servicios. En la estrategia se señala que *“en las encuestas a los inversionistas el acceso al mercado (debido en gran medida al marco normativo y la falta de aplicación uniforme de las normas), el acceso a la*

tierra (lo cual es comprensible en vista de lo reducido del tamaño de la isla) y los temas impositivos y aduaneros se han perfilado como ámbitos en los cuales se requieren mejoras". La necesidad de fortalecer estas áreas adquirió mayor importancia en el contexto del proceso de integración regional y, en particular, a la luz del establecimiento del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM y del Acuerdo de asociación económica. La operación propuesta en relación con la tributación y las aduanas se justifica diciendo que promovería una mayor recaudación de rentas y, por ende, contribuiría a mantener un entorno de estabilidad macroeconómica, un requisito identificado por la Estrategia de País para promover el crecimiento del sector privado y un punto focal del seguimiento del Banco mediante el diálogo sobre políticas.

- 2.15 Dos operaciones incluidas en el inventario indicativo, Fortalecimiento institucional del sector de agua y saneamiento (BA-L1001) y Fortalecimiento del Sistema de Sanidad Agropecuaria (BA-L1008), estuvieron notablemente ausentes del diagnóstico de la Estrategia de País. Aunque podría ser pertinente para la competitividad del país en los sectores del turismo y el comercio, la Estrategia no proporcionó datos probatorios de la importancia de las intervenciones propuestas mediante un diagnóstico de los principales problemas del sector. Ninguna de estas operaciones se diagnosticó como desafío de desarrollo clave en el documento, ni se identificó como área prioritaria para el gobierno, ni se consignó en la agenda propuesta para el diálogo (Estrategia de País, párrafos 2.28 a 2.30). Por tal motivo, falta la justificación de la intervención en el sector.

D. Pertinencia en relación con las prioridades del gobierno

- 2.16 La Estrategia de País no examinó a fondo si las intervenciones propuestas del Banco abordarían las prioridades nacionales de desarrollo o en qué forma lo harían. El documento dice que *"Barbados ha asignado un carácter altamente prioritario a la transición hacia una economía más competitiva, y el gobierno se ha autodeclarado en reforma permanente. Por consiguiente, existe congruencia entre la estrategia del Banco y la prioridad del Gobierno de Barbados en cuanto a la identificación de la competitividad como un elemento altamente prioritario para las iniciativas de desarrollo a mediano plazo"*. El nivel de generalidad con el cual se describe el desafío de la competitividad en la Estrategia de País no deja claro en qué medida las acciones propuestas concuerdan con los objetivos estratégicos del gobierno. En parte, esto refleja el hecho de que el **Plan Estratégico Nacional de Barbados 2006-2025**, vigente al momento de la aprobación de la Estrategia de País, se compone de seis metas estratégicas, cada una de ellas con múltiples objetivos, pero ninguna con una clara identificación de prioridades ni vinculada al presupuesto (véase el Anexo 2.2).
- 2.17 Mediante consultas con las autoridades de Barbados, en esta evaluación se constató que el Gobierno de Barbados considera que el programa del Banco abordó desafíos pertinentes y, en general, concordaba con los objetivos específicos y las metas a mediano plazo definidas en el Plan Estratégico Nacional de Barbados 2006-2025 (véase el Anexo 2.3). En efecto, la mayoría de las operaciones iniciadas durante el período estudiado se derivaron de iniciativas del gobierno, complementadas con consultas del Banco. En ese contexto, el gobierno considera que el Banco es un

buen socio para financiar operaciones que previamente se consideraron pertinentes. En consecuencia, el Banco brindó apoyo para la configuración de las estrategias, las políticas y los programas del país.

E. Comparación entre el programa previsto y el programa aprobado

2.18 Aunque todos los préstamos aprobados entre 2005 y 2009 se incluyeron en el programa indicativo de préstamos, no todos los préstamos programados fueron aprobados. La Estrategia de País de 2005 comprendía nueve préstamos por un total de US\$65,7 millones, siete de los cuales fueron aprobados (Cuadro 2.1). Se destaca entre ellos el Programa de competitividad, que estuvo conceptualmente vinculado al objetivo de desarrollo de la Estrategia mediante la provisión de “*recursos para estudios de factibilidad, planes de acción, suministro de capacitación, reformas institucionales y de políticas, establecimiento de capacidades e inversiones conexas para el refuerzo de la competitividad*”. Los dos proyectos restantes se retiraron y fueron sustituidos por nuevas operaciones en los mismos sectores, asegurando así la continuidad del esfuerzo y la posterior aprobación del préstamo de Mejora de los Sistemas de Agua y Saneamiento.

Cuadro 2.1: Comparación entre préstamos programados y préstamos aprobados, 2005-2009

Operación Núm.	Título de la operación	Año programado	Fecha de aprobación	Monto programado (US\$)	Monto aprobado (US\$)
BA-L1003	Modernización de las áreas de aduanas, impuestos especiales e impuesto sobre el valor añadido	2005	9/11/2005	5.000.000	4.400.000
BA-L1007	Programa de Competitividad para Barbados	2006	15/12/2009	10.000.000	10.000.000
BA-L1008	Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos	2006	2/12/2009	3.000.000	20.000.000
BA-L1006	Modernización del Sistema Nacional de Normas de Barbados	2007	19/12/2007	5.000.000	5.000.000
BA-L1004	Modernización del Sistema Nacional de Adquisiciones de Barbados	2008	15/12/2008	5.000.000	5.000.000
BA-L1009	Modernización del Servicio de Estadística de Barbados	2008	28/07/2008	3.000.000	5.000.000
BA-L1002	Programa de vivienda y desarrollo integral de barrios I	2008	16/01/2008	32.000.000	30.000.000
BA-L1001	Fortalecimiento institucional del sector de agua y saneamiento	2005	Retirado	2.200.000	-
Sin número	Reestructuración de la educación post-secundaria	2007	Retirado	500.000	-
BA-L1015	Mejora de los Sistemas de Agua y Saneamiento	No se ha programado	2/12/2009	-	50.000.000
				65.700.000	129.400.000

Fuente: OVEDA

2.19 El respaldo del Banco se centró en los tres pilares de su estrategia. El Cuadro 2.2 indica que, aunque la infraestructura y el desarrollo del capital humano continúan dominando las aprobaciones en términos de volumen (79% de la asignación total para 2005-2009), se ha producido un cambio notable (cinco de ocho préstamos nuevos) hacia las actividades de reforma institucional y fortalecimiento de la capacidad, que inciden de manera indirecta en el entorno y desempeño del sector privado. Este cambio está en consonancia con el propósito de la estrategia.

Cuadro 2.2: Préstamos activos y aprobados, por área del Programa, 2005-2009

Período	Área del Programa	Núm. de préstamos	% de la cartera	Monto aprobado en millones de US\$	% de la asignación
Préstamos activos en 2005	Desarrollo del sector privado	-	-	-	-
	Infraestructura y capital humano	4	80%	133,5	94%
	Fortalecimiento del sector público	1	20%	8,8	6%
Préstamos aprobados, 2005-2009	Desarrollo del sector privado	1	13%	10,0	8%
	Infraestructura y capital humano	2	25%	80,0	62%
	Fortalecimiento del sector público	5	62%	39,4	30%
Total de la cartera de préstamos, 2005-2009	Desarrollo del sector privado	1	8%	10,0	4%
	Infraestructura y capital humano	6	46%	213,5	79%
	Fortalecimiento del sector público	6	50%	48,2	17%

Fuente: OVEDA

2.20 El fortalecimiento del desarrollo del sector privado fue también un objetivo explícito de la Estrategia de País. En este contexto, cinco de las seis operaciones aprobadas del FOMIN se centraron en las necesidades de las pequeñas y medianas empresas (PYME) mediante el fomento de su acceso al crédito, la mentoría y los servicios comerciales (Cuadro 2.3). El préstamo para el Programa de competitividad (BA-L1007), aunque no entró en vigor hasta 2010, se formuló también para superar embotellamientos clave que inciden en la eficiencia del movimiento de bienes en Barbados y para apoyar reformas en el clima de negocios y otras actividades de promoción del comercio y la inversión. Ni el PRI ni la CII realizaron actividades en Barbados, aunque en 2006 se aprobó una Estrategia para el sector privado del país.

Cuadro 2.3: Operaciones del FOMIN, 2005-2009

Operación núm.	Título de la operación	Año de aprobación	Tipo de instrumento	Estado de la operación	Monto aprobado (US\$)	% desembolsado
BA-M1004	Micro-proyectos del sector de turismo	2009			150.000	0
BA-M1007	Integración regional y mundial del sector privado	2009			150.000	0
BA-M1006	Portal de información amplio para empresarios y PYME	2008	Financiamiento no reembolsable	Activa	149.000	0
BA-M1001	Fortalecimiento institucional del sector de cooperativas de ahorro y préstamo	2005			840.000	30
TC0203029	Fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria	2006			455.737	10
BA-M1002	Modelo de mentoría para preparar empresarios jóvenes	2006	Préstamo/Financiamiento no reembolsable	Activa	490.000	47
Total de operaciones del FOMIN					1.934.957	

Fuente: OVEDA

- 2.21 Habida cuenta del acceso de Barbados a los mercados financieros, la estrategia hizo hincapié en el hecho de valerse de las operaciones de cooperación técnica y de los productos no financieros para aumentar el valor añadido del Banco en sectores clave. En este contexto, se aprobaron ocho operaciones de cooperación técnica no reembolsable durante la vigencia del programa con miras a fortalecer la capacidad del sector público para facilitar el comercio y los servicios comerciales y realizar una gestión en función de los resultados (Cuadro 2.4). Seis de las ocho operaciones de cooperación técnica estaban vinculados a préstamos del Banco.

Cuadro 2.4: Cooperación técnica no reembolsable, 2005-2009

Operación núm.	Título de la operación	Año de aprobación	Estado de la operación	Monto aprobado (US\$)	% desembolsado
BA-T1012	Estudios del sector educativo	2009	Activa	365.000	0%
BA-T1010	Preparación del Programa de Agua y Saneamiento	2009	Activa	400.000	0%
BA-T1009	Proyecto Digital en el Brasil	2009	Terminada	6.053	100%
BA-T1008	Estudios de Apoyo para el Mejoramiento y Expansión de la Red de Gas Natural	2009	Activa	500.000	0%
BA-T1007	Marco para Energía Sostenible	2009	Activa	1.000.000	29%
BA-T1004	Fortalecimiento de Logística y Facilitación de Comercio	2007	Terminada	156.000	97%
BA-T1003	Fortalecimiento de Capacidad de Gestión por Resultados del Gobierno	2007	Activa	450.000	5%
BA-T1002	Fortalecimiento de los servicios de facilitación empresarial	2005	Activa	150.000	100%
Total, CT Operaciones				3.027.053	

Fuente: OVEDA

F. Aprendizaje de los ciclos de programación anteriores

- 2.22 La Estrategia de País contenía un análisis de los objetivos de desarrollo del programa anterior. Reconocía que muchos indicadores de desempeño estaban definidos al nivel de productos y no de resultados y que, en general, no incluían valores de referencia cuantitativos, metas o cronogramas, lo que dificultó la evaluación de los objetivos. Sin embargo, afirmó que esos indicadores daban alguna orientación para evaluar la efectividad en el desarrollo en términos cualitativos y llegó a la conclusión de que el apoyo del Banco había tenido un impacto positivo limitado en ocho de los 15 objetivos estratégicos. Esta evaluación se basa en datos probatorios frágiles.
- 2.23 La Estrategia de País reconoció que el programa anterior había sido “demasiado ambicioso y no pudo cumplir la mayor parte de sus objetivos, incluso llegado el año 2005, lo que implica que el Banco y Barbados deberían ser más realistas y modestos a la hora de trazar objetivos y metas para la nueva Estrategia de País”. Asimismo señaló que “el gran número de iniciativas canceladas o postergadas (a veces abarcando el período de más de una estrategia) muestra que los problemas de elaboración y ejecución de proyectos representan uno de los principales obstáculos que limitan la efectividad en el desarrollo”. La Estrategia de País extrajo tres lecciones principales de esta experiencia: (i) el diseño y la ejecución de los

proyectos deberían ser más manejables, con operaciones bien focalizadas de “tamaño moderado y duración prevista, con objetivos relativamente recortados y bien definidos”; (ii) el Banco necesita “abordar temas difíciles en materia de políticas antes del lanzamiento de nuevos proyectos de inversión”, fundamentalmente por medio de operaciones de cooperación técnica reembolsable, actividades piloto en el marco de otros préstamos y productos no financieros; y (iii) el Banco debiera ayudar al gobierno a simplificar el proceso de las adquisiciones públicas.

- 2.24 Aunque están expresamente mencionadas en el documento, esas lecciones sólo se incorporaron parcialmente en el propósito de programación de la estrategia. En consonancia con esas orientaciones, diversas operaciones propuestas en el área del fortalecimiento institucional del sector público recurrieron a facilidades sectoriales con un foco más estrecho y tamaño moderado. Análogamente, la Estrategia de País incluyó proyectos focalizados para modernizar el proceso de adquisiciones del gobierno (BA-L1004) y mejorar el servicio de estadísticas (BA-L1009). Por otra parte, la Estrategia de País siguió incluyendo programas grandes, complejos y de focalización general (tales como los préstamos para vivienda y competitividad) y continuó careciendo de una serie apropiada de indicadores de resultados para cuantificar la efectividad del Banco en el desarrollo.

G. Evaluabilidad

- 2.25 En general, la Estrategia de País se caracterizó por un bajo nivel de evaluabilidad. La calidad del diagnóstico resultó perjudicada por la falta de una definición uniforme del desafío de la competitividad en todo el documento. Por ejemplo, según el Resumen Ejecutivo, competitividad significa “*mejorar la eficiencia económica y la productividad, con el consiguiente aumento de la rentabilidad, la producción y el desempeño en los mercados internos y extranjeros*”. En el Capítulo 2, la Estrategia de País adopta la definición de competitividad del Banco: “*la calidad del ambiente económico e institucional para el desarrollo sustentable de las actividades productivas privadas y el aumento de la productividad*”. En esencia, al definir la competitividad en términos tan amplios, cualquier intervención normativa al nivel macro, institucional o social se puede considerar coherente. Irónicamente, no se propusieron indicadores en la Matriz de Resultados para medir el logro de su objetivo estratégico (véase el Anexo 2.4).
- 2.26 A nivel de programas, la estrategia planteó ocho objetivos de desarrollo y 11 indicadores de desempeño, de los cuales cinco eran resultados. Aunque proporcionó valores de referencia y metas a nivel fiscal macro, la estrategia no identificó la contribución del programa propuesto a las metas. Por ende, el Banco no está en condiciones de medir su impacto.
- 2.27 Diversos indicadores de desempeño corresponden a los productos de las medidas de gobierno a las cuales el Banco sólo haría contribuciones muy parciales y, por consiguiente, son inapropiados para evaluar el impacto del programa de país. Por ejemplo, la Estrategia de País fijó una meta de 6% de crecimiento de los ingresos de exportación anuales entre 2005 y 2008 (frente a un valor de referencia de un crecimiento medio de 4% en 1994-2003); no obstante, el documento no distingue

entre los resultados esperados de la estrategia del gobierno y la contribución del Banco. En consecuencia, no es posible medir la efectividad en el desarrollo del programa del Banco.

- 2.28 En términos de lógica, la Estrategia de País estableció un claro vínculo entre las actividades propuestas y los ocho objetivos de desarrollo del programa, en parte porque los mismos objetivos están definidos sin precisión (por ejemplo, “*Respalda el mantenimiento de condiciones macroeconómicas estables*”). Pese al acervo de trabajos analíticos realizados, la Estrategia de País no sustentó las alternativas que eligió con pruebas obtenidas de los estudios. Por lo tanto, los méritos relativos de las intervenciones propuestas no se pueden justificar por comparación con las alternativas.

H. Instrumentos

- 2.29 La combinación planificada de instrumentos fue coherente con las lecciones aprendidas de la ejecución de estrategias anteriores y con las necesidades del país. Habida cuenta del “*restringido espacio fiscal del país; la necesidad de coordinar mejor los programas del Banco con los de Barbados y reducir el costo de hacer negocios, y la posibilidad de pasar a hacer un mayor uso de los sistemas del país*”, la Estrategia de País contempló un cambio de los préstamos de inversión tradicionales, que comprendieron el 100% de la cartera de préstamos de 2004, hacia las facilidades sectoriales, las operaciones de cooperación técnica reembolsable y los préstamos para innovación. La Estrategia de País incluyó también la FAPEP, un nuevo instrumento, para apoyar el diseño del Proyecto de vivienda y desarrollo integral de barrios y el Programa de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, que en razón de su complejidad, requerían apoyo técnico adicional en la fase de diseño (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5: Aprobaciones por instrumento 2005-2009

1. Préstamos de inversión	99.400.000
Facilidades sectoriales (4)	19.400.000
Préstamos para inversiones tradicionales (4)	80.000.000
2. Operaciones del FOMIN	1.934.957
Financiamiento no reembolsable del FOMIN (6)	1.484.957
Préstamos del FOMIN (1)	450.000
3. Cooperaciones técnicas no reembolsables (8)	3.027.053
4. PRODEV	450.000
5. PROPEF (2)	1.780.000
Total de la cartera activa(1+2+3+4+5)	198.392.010

Nota: La cartera activa de operaciones no incluye los tres préstamos aprobados por el Banco en diciembre de 2009 y que no se hicieron efectivos hasta 2010.

I. Coordinación de los donantes

- 2.30 En esta evaluación se constató que el Banco ha cultivado una buena relación con los demás donantes y mantiene una coordinación informal, pero mayormente satisfactoria, de las actividades. Aparte del BID, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones son importantes socios para el desarrollo. El BDC, que tiene una cartera activa en los sectores productivos, la infraestructura económica, la salud y la educación, coordina directamente con el Banco a nivel de proyectos mediante el cofinanciamiento del Programa de mejoramiento del sector de la educación. En 2008, sus desembolsos ascendieron a un total de US\$25,2 millones. El BDC, que participó asimismo con

las autoridades de gobierno y los representantes de la sociedad civil en la revisión de las aportaciones analíticas a la Estrategia de País de 2005, está elaborando una estrategia destinada a orientar su programa para 2010-2013. Aunque en 1993 el Banco Mundial graduó a Barbados, en 2003 el Directorio Ejecutivo otorgó un permiso especial para apoyar la participación del país en una iniciativa regional relacionada con el VIH/SIDA. Seguidamente, en 2009, el Banco Mundial aprobó un préstamo de US\$35 millones para poner en práctica el Plan Estratégico Nacional 2008-2013 para el VIH/SIDA, y actualmente está estudiando la posibilidad de reanudar los préstamos en apoyo de reformas de política. El Banco Europeo de Inversiones tiene una tradición de larga data en el financiamiento de infraestructura; por su parte, la Comisión Europea ha pasado recientemente del financiamiento de proyectos (con desembolsos promedio de €7,5 millones por año en el período que se examina) al apoyo presupuestario.

III. EL PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN

3.1 Este capítulo tiene por objeto analizar la ejecución de la cartera de operaciones del Banco en Barbados, incluidos todos los proyectos activos, terminados o cancelados durante el período que se examina. En el análisis de la ejecución o los resultados de la cartera no se han incluido los préstamos que no habían entrado en vigor al fin de 2009³⁷.

A. Descripción de la cartera

3.2 Se trata de una cartera mixta, integrada principalmente por préstamos de inversión tradicionales, aprobados en el marco de los tres Programas de País anteriores, y una combinación de operaciones de menor monto aprobadas durante el período que se examina. Aunque el desempeño agregado de la cartera refleja problemas estructurales vinculados con demoras en las adquisiciones y la capacidad de ejecución, se ha registrado un movimiento positivo hacia la elaboración de operaciones más focalizadas y hacia la solución de problemas persistentes en los proyectos más antiguos.

3.3 El valor total de todos los préstamos en ejecución entre 2005 y 2009 registró un monto máximo de US\$191,7 millones, una de las carteras más pequeñas del Banco (Cuadro 3.1). En términos per cápita, no obstante, esta asignación (US\$700) es superior a la de la mayoría de los demás países prestatarios de ingresos altos y medianos, como Trinidad y Tobago (US\$176) y Jamaica (US\$347)^{38,39}. Las Bahamas es el único país con una mayor asignación per cápita, que llegó a US\$718 entre 2005 y 2008. La inversión per cápita relativamente elevada en Barbados obedece en parte a la pequeña base demográfica que no puede beneficiarse de las economías de escala.

Cuadro 3.1: Cartera de operaciones de Barbados – Préstamos en ejecución 2005-2009⁴⁰

Operación núm.	Título de la operación	Año de aprobación	Estado de la operación	Monto aprobado original US\$	Monto aprobado actual US\$	% desembolsado	Prórroga (meses)
BA-L1002	Programa de vivienda y desarrollo integral de barrios I	2008	Activa	30.000.000	30.000.000	6	
BA-L1004	Modernización del Sistema Nacional de Adquisiciones de Barbados	2008	Activa	5.000.000	5.000.000	10	
BA-L1009	Modernización del Servicio de Estadística de Barbados	2008	Activa	5.000.000	5.000.000	6	
BA-L1006	Modernización del Sistema Nacional de Normas de Barbados	2007	Activa	5.000.000	5.000.000	8	
BA-L1003	Modernización de las áreas de aduanas, impuestos especiales e impuesto sobre el valor añadido	2005	Activa	4.400.000	4.400.000	27	12
BA0019	Programa de infraestructura costera	2002	Activa	17.000.000	17.000.000	9	32
BA0055	Administración de justicia	2001	Activa	8.750.000	8.750.000	24	60
BA0009	Programa de mejoramiento del sector de la educación	1998	Activa	85.000.000	60.034.063	100	48
BA0025	Programa de manejo de residuos sólidos	1998	Cancelada	13.000.000	0	0	60
BA0047	Programa de mejoramiento y seguridad vial de Bridgetown	1993	Concluído	18.500.000	18.500.000	100	95
Total cartera de operaciones				191.650.000	153.684.063		

3.4 En términos de volumen, los cinco préstamos de inversión aprobados entre 1993 y 2002 representaron el 74% de la cartera de operaciones. Esta cohorte de préstamos se compone de proyectos complejos y de gran cuantía, encaminados a ejecutar reformas institucionales conjuntamente con reformas estructurales.

3.5 Entre 2005 y 2009 se aprobaron ocho nuevos préstamos, cinco de los cuales se hicieron efectivos para fines de 2009. De esos préstamos activos, cuatro recurrieron a facilidades sectoriales y el quinto, el Programa de vivienda y desarrollo integral de barrios (BA-L1002), se puso en marcha como una operación multifase. La selección de facilidades sectoriales indica que la cartera está comenzando a definir proyectos más focalizados en sus objetivos y en mayor consonancia con la capacidad de ejecución del país.

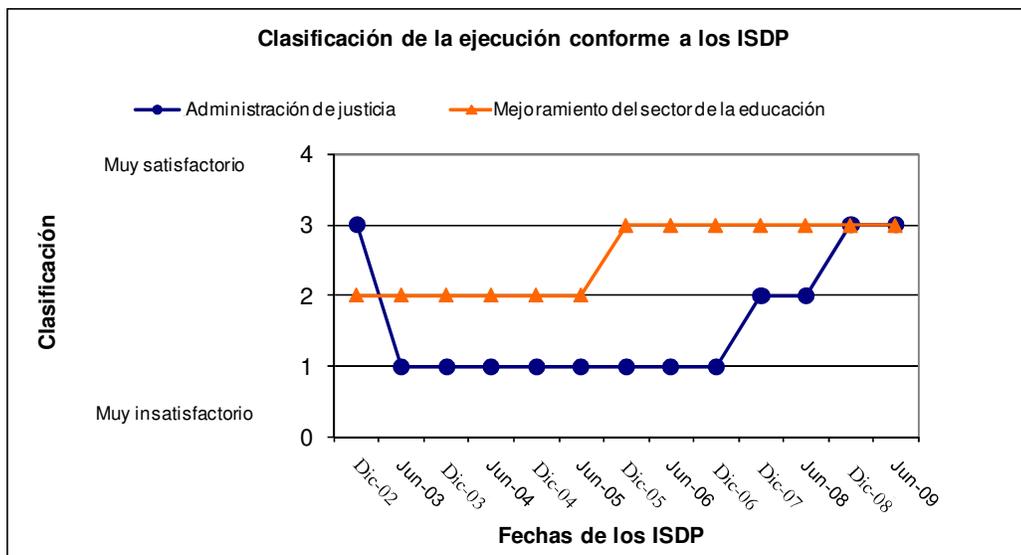
B. Desempeño de la cartera

3.6 Históricamente, Barbados ha registrado uno de los más bajos desempeños de cartera de los países prestatarios en términos de desembolsos y antigüedad de la cartera. El grupo de operaciones más antiguo se caracteriza por desembolsos prolongados y prórrogas que oscilan entre 32 y 95 meses. La cancelación del proyecto de manejo de residuos sólidos en 2006, para el que no se realizó ningún desembolso, y el bajo nivel de desembolso de los préstamos para justicia y educación determinaron el rendimiento en ese período.

3.7 El Programa de mejoramiento del sector de la educación se prorrogó por 48 meses y el de administración de justicia por 60 meses. Ambos proyectos fueron diseñados

como reformas en sus correspondientes sectores, con finalidades ambiciosas para el calendario previsto. Estos grandes proyectos tienen muchos componentes diferentes gestionados como proyectos discretos por sus respectivas unidades de implementación. Por ejemplo, justicia constaba de 14 componentes que abarcaban el mismo número de organismos gubernamentales. Dada la extensión de ambos préstamos, fue necesario reformular el diseño, para mejorar su ejecución y pertinencia. En ambos casos, la reformulación estuvo destinada a reducir el alcance de los proyectos a un nivel más realista, manteniendo, al mismo tiempo, los objetivos iniciales de los proyectos. Esta intervención produjo mejoras visibles en la implementación de ambos préstamos, tal como lo reflejan sus respectivos Informes de Seguimiento del Desempeño (ISDP) (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1



3.8 Por otra parte, en el caso del Préstamo para el manejo de residuos sólidos, la decisión de prorrogar el contrato de préstamo fue costosa y no produjo los resultados deseados. Tras ocho años de demora en la ejecución, el proyecto perdió dinamismo. La reformulación nunca se preparó y el préstamo se canceló sin que se realizara ningún desembolso (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1: Costos de la cancelación del proyecto de manejo de residuos sólidos

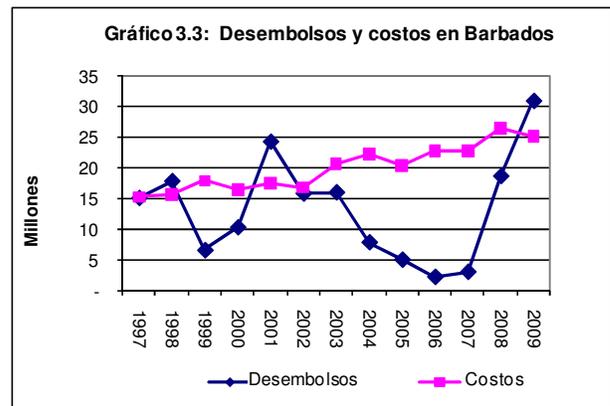
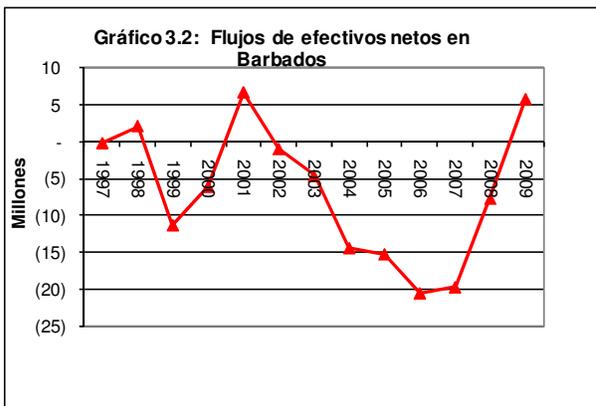
(Texto tomado de la Evaluación del Proyecto, 2007, realizada por Euric Bobb)

El programa tenía por objetivo apoyar el esfuerzo del Gobierno de Barbados encaminado a crear un sistema moderno, confiable y eficiente de manejo de residuos, con miras a proteger el medio ambiente y mejorar la salud pública. Desde la aprobación del préstamo en 1998 hasta su cancelación en 2006, se sucedieron las demoras entre el Gobierno de Barbados y el Banco, vinculadas principalmente al proceso burocrático de licitación internacional. Los principales embotellamientos fueron el complejo proceso de adquisiciones y licitación del Gobierno de Barbados y la prolongada serie de “no objeciones” del BID a este proceso. El proyecto perdió dinamismo y fue modificado y adaptado; sin embargo, la demora en la ejecución creó tensiones entre ambas partes hasta el momento en que se procedió a cancelar el proyecto y el Gobierno de Barbados buscó otras fuentes de financiamiento.

En los ocho años transcurridos entre la aprobación y la cancelación del proyecto, tanto el Gobierno de Barbados como el Banco incurrieron en costos considerables, si bien el proyecto nunca fue elegible para el desembolso. El ejemplo más claro es el monto acumulado por valor de US\$406.330 que el Gobierno de Barbados pagó por concepto de comisiones de compromiso. El Banco también tuvo elevados gastos administrativos durante la vigencia del contrato de préstamo, entre ellos, el tiempo dedicado a la operación por el personal de la Sede y de la Representación, los viajes y los consultores que se contrataron periódicamente. Algunos de estos gastos son los siguientes: personal, US\$165.008; consultores, US\$78.711 y viajes US\$14.132.

En el plano estratégico, el Banco tiene que internalizar que el factor de "complicación" de hacer negocios con el Banco podría dar lugar a que algunos prestatarios busquen otras fuentes de financiamiento, con el consiguiente menoscabo de la pertinencia del Banco como organismo para el desarrollo.

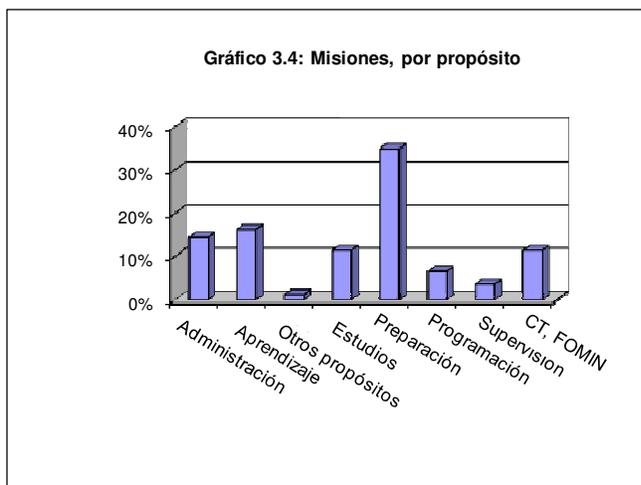
3.9 La baja tasa de desembolsos de la cartera se refleja en el flujo negativo de efectivo neto entre 2002 y 2008. (Gráficos 3.2 y 3.3) Las demoras en la ejecución imponen costos adicionales al país en términos de comisiones de compromiso no programadas, aumentos de los costos fijos y aplazamiento de los resultados. Estos costos se deben a demoras en el cumplimiento de los criterios acordados para los desembolsos o en la terminación de los proyectos. El flujo de recursos al país se agravó aún más con la elaboración prolongada de una nueva cohorte de préstamos en el marco de la Estrategia de País de 2005. De acuerdo con el Almacén de Datos del Banco, los préstamos aprobados entre 2005 y 2009 tuvieron un período de preparación promedio de 35,6 meses (entre el comienzo del inventario de proyectos y la aprobación) y un período de 12,6 meses en la transición de la aprobación al desembolso. En términos de ejecución, el período promedio de los seis préstamos más antiguos de la cartera operacional fue de 51,6 meses.



- 3.10 Aunque el flujo de efectivo neto siguió siendo negativo en 2008, la tendencia descendente comenzó a invertirse en 2007, tras la reformulación de los préstamos de educación y justicia y la resolución de serios embotellamientos en el programa de infraestructura costera. También contribuyó al mejor flujo de efectivo una disminución de la brecha entre la aprobación de préstamos y la elegibilidad para el desembolso en la nueva cohorte de préstamos. Esta mejora corresponde a la introducción de facilidades sectoriales de menor envergadura en la cartera, así como a cambios en la composición y asignación de personal en la Representación del Banco en el país a raíz de la realineación (véase el párrafo 3.13). Se observó un mayor dinamismo en 2009, cuando dos de los préstamos más antiguos y de monto más elevado de la cartera (Infraestructura Costera y Educación) se desembolsaron íntegramente y produjeron un flujo positivo de efectivo neto para Barbados.
- 3.11 De conformidad con los ISDP (véase el Anexo I), los principales problemas de desempeño en la ejecución de proyectos son las adquisiciones, la capacidad de los organismos ejecutores, la coordinación entre organismos y el cumplimiento de las condiciones contractuales. Estos problemas, que ya se habían observado en la anterior evaluación de la Estrategia de País, fueron mencionados por los interesados directos entrevistados por OVE.

C. Supervisión del Banco

- 3.12 El Gráfico 3.4 indica el número de misiones por propósito durante el período que se examina. De acuerdo con los sistemas de información del Banco, la preparación de préstamos es la actividad que más tiempo y recursos insume. El otro propósito importante de las misiones son los “eventos de aprendizaje”, que pueden vincularse al valor técnico añadido del Banco en el país o la región. Un aspecto que se debe mejorar es la menor frecuencia de las misiones de supervisión, pues se



- las considera un instrumento valioso para acelerar la ejecución de los proyectos, especialmente en los casos en que el jefe del equipo no se encuentra en el sitio.
- 3.13 Entre 2005 y 2008, la Representación no tuvo una dotación suficiente de personal. Por ejemplo, sólo en el segundo semestre de 2008 recibió la Representación en Barbados un funcionario de operaciones, un especialista financiero y un analista de operaciones. Para entonces, ya hacía casi dos años que la Representación no contaba con un especialista financiero. Además de su programa nacional, la Representación en Barbados administra numerosos programas regionales, incluidos proyectos regionales del FOMIN, pero no contó con un asistente de investigación del FOMIN hasta 2008. De acuerdo con el informe de auditoría interna del Banco de 2008, los aspectos de supervisión, tales como la gestión de fondos rotatorios y

las funciones relativas a las adquisiciones, han mejorado desde que se introdujo un nuevo patrón de dotación de personal.

IV. RESULTADOS

- 4.1 Como norma, las evaluaciones de estrategias de país tratan de evaluar la efectividad en el desarrollo del programa del país en las áreas identificadas por la estrategia. Sin embargo, como se mencionó en el Capítulo II, la Matriz de Resultados no estableció indicadores mensurables en relación con el objetivo estratégico del programa. Además, los indicadores asignados a medir el impacto de los ocho objetivos específicos del programa eran demasiado generales y, en consecuencia, no se podían utilizar para medir la atribución del Banco. Por este motivo, el presente capítulo se centrará en los efectos directos a nivel de proyectos.
- 4.2 La evaluabilidad ex ante de los documentos de préstamo reveló que el 48% de los préstamos tenían una gama completa de estadísticas (valores de referencia, hitos y metas) para medir el impacto; sin embargo, sólo cuatro de los 10 préstamos de la cartera de operaciones de ejecución se consideraron suficientemente maduros para analizar el impacto – Modernización de las áreas de aduanas, impuestos especiales e impuesto sobre el valor agregado, mejoramiento y seguridad vial en Bridgetown, Programa de mejoramiento del sector de la educación y Programa de infraestructura costera. Los demás préstamos se cancelaron, se desembolsaron en menos de 25% o tardaron menos de dos años en ejecución.

A. El entorno para el crecimiento impulsado por el sector privado

- 4.3 La competitividad de la economía y su atractivo para los flujos de inversión extranjera directa dependen, entre otros factores, del estado de la economía y el entorno para el crecimiento impulsado por el sector privado. El objetivo del proyecto de **Modernización de las áreas de aduanas, impuestos especiales e impuesto sobre el valor añadido (BA-L1003)**, por un valor de US\$4,4 millones, es colaborar con los esfuerzos del Gobierno de Barbados para mejorar la eficiencia del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (CED) a fin de contribuir a un aumento gradual de las rentas fiscales, facilitar y agilizar el comercio legítimo y los viajes y mejorar la competitividad de Barbados en la economía mundial. Los objetivos específicos son los siguientes: (i) facilitar las operaciones de comercio exterior y fortalecer la administración de aduanas, (ii) mejorar el cumplimiento de las obligaciones del impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales y (iii) fortalecer la capacidad de gestión institucional del CED.
- 4.4 Aprobado en 2005, tras un inicio lento, los desembolsos llegaron al 27%. El 60% de esta actividad tuvo lugar en 2009. El ISDP calificó de “satisfactorio” el progreso general de la ejecución del proyecto y señaló lo siguiente: Hubo algunas dificultades en encontrar candidatos con las competencias específicas necesarias para las consultorías requeridas. Ello ayudó también a demorar la puesta en marcha. Otros factores que contribuyeron fueron los honorarios de los consultores, denominados en dólares estadounidenses, que se consideran bajos frente a los que se perciben en los países de la Unión Europea y en Canadá (una vez deducidos los impuestos). En términos de impacto, no se logró ninguno de los siete resultados

planificados. De los 19 indicadores de productos, se alcanzó un hito. Sin embargo, según el ISDP más reciente, la Representación en Barbados considera probable que el proyecto logre sus objetivos de desarrollo, en vista del reconocimiento por el gobierno de la necesidad de un régimen tributario y aduanero más eficiente y moderno con miras a aumentar las rentas, facilitar el comercio y mejorar la competitividad y de iniciativas recientes para racionalizar la política tributaria con apoyo del FMI.

- 4.5 Aunque las acciones propuestas podrían contribuir a mejorar la eficiencia del CED (lo que eventualmente podría traducirse en mayores rentas y la agilización del comercio), otras acciones fueron ignoradas. En el caso específico de las aduanas y los impuestos especiales, los cambios del régimen de auditoría requerirían personal con competencias completamente diferentes (por ejemplo, desde la inspección ex ante en puertos de entrada hasta la inspección ex post), un cambio que no está contemplado en el programa. También se ignoraron algunos riesgos potenciales. Por ejemplo, los riesgos de capital humano y ejecución no se pueden mitigar sólo mediante una sólida colaboración del personal del CED en la preparación de la operación; tampoco se hace mención de los riesgos políticos, tales como el debate en el poder legislativo o la presión desorientadora de las conmociones económicas externas, como la recesión actual. La fecha inicial de vencimiento del proyecto era abril de 2010. Se concedió una prórroga de 18 meses.

B. Mejora de la infraestructura y desarrollo del capital humano

- 4.6 El servicio prestado por la red de transporte es vital para la economía nacional, su atractivo como destino turístico y la competitividad en términos de la facilidad de hacer negocios. Aunque la red vial de Barbados se considera adecuada en cuanto a calidad y cobertura, la capacidad de la red para absorber el aumento del tráfico se perfiló como un obstáculo importante a la competitividad en la década de 1990. En consecuencia, hubo un aumento en el costo de hacer negocios en la capital por el tiempo requerido para el transporte de mercancías y los gastos conexos de prestación de servicios. Los efectos negativos conexos abarcan la degradación ambiental (contaminación del aire, acústica y ambiental) y el desgaste de los vehículos. Las fallas en el mantenimiento de la red de transporte menoscabaron también la eficiencia de la red vial y el mismo efecto han tenido el aumento de los automotores registrados y de los accidentes.
- 4.7 En 1993, el Banco aprobó el **Programa de mejoramiento y seguridad vial de Bridgetown (BA0047)**, por valor de US\$18,5 millones. Los objetivos de desarrollo del préstamo eran los siguientes: (i) reducir los costos operativos de los vehículos mediante una mejor circulación del tráfico en los dos corredores viales primarios alrededor de Bridgetown por medio de la construcción de 7,8 km de calles urbanas; y (ii) mejorar las prácticas de control y gestión del tráfico. El proyecto sufrió demoras por diversas razones, incluida la falta de una Unidad de Ejecución del Proyecto (UEP) dedicada exclusivamente al proyecto debido a retrasos en las aprobaciones. Finalmente, el proyecto se completó en 2006, tras una prórroga de 95 meses y un incremento de casi 50% en el costo de la infraestructura.

- 4.8 En el Informe de Terminación de Proyecto se dice que el proyecto produjo beneficios satisfactorios pero inferiores a los proyectados. Por ejemplo, en el informe de proyecto, las tasas de rentabilidad económica se calcularon en 56% para el corredor interno y en 42% para el corredor externo. Un análisis de riesgo que se llevó a cabo para la evaluación ex post indicó, sin embargo, que la tasa interna de retorno estaba más cercana al 12%. En cuanto al primer objetivo, el análisis económico ex post concluyó que *“las mejoras de la circulación del tráfico se lograron tal como se había planificado”* y que *“tras la terminación del proyecto hubo una disminución en los tiempos de viaje [de 0,32 y 2,31 minutos en los corredores interno y externo, respectivamente], que sin embargo no fue tan elevada como se había pronosticado en el diseño del proyecto”*. En cuanto al segundo objetivo, el Informe de Terminación de Proyecto afirmó que las medidas de fortalecimiento institucional *“se aplicaron a los organismos reglamentarios del tráfico y a los organismos de ejecución”*, incluida una ley sobre el uso obligatorio de los cinturones de seguridad y el aumento de las multas por infracciones. Aunque no se disponía de estadísticas para determinar el impacto de esas intervenciones en términos de la disminución de accidentes o traumatismos, la bibliografía internacional sostiene su efectividad.
- 4.9 Como se mencionó en el Capítulo I, gobiernos sucesivos han considerado que continuar las inversiones en el desarrollo de su dotación de recursos humanos es una estrategia de crítica importancia para mantener su competitividad educativa y económica en la economía de gran densidad de competencias del siglo XXI. De hecho, contar con una base de recursos humanos adecuadamente calificada es el elemento esencial del modelo de desarrollo del país.
- 4.10 En 1998, el Banco aprobó el **Programa de mejoramiento del sector de la educación (BA-0009)** por valor de US\$85 millones. Los recursos formaban parte de una reforma educativa más amplia, con un cronograma de siete años, por valor de US\$213 millones, que preveía modernizar el sistema educativo a fin de preparar al país para una economía basada en la información y la tecnología. El programa recibió también un financiamiento paralelo del BDC por valor de US\$31,5 millones.
- 4.11 La reforma propuesta comprendía todo el sector de la enseñanza primaria y secundaria, y tenía múltiples objetivos de desarrollo, incluidos los siguientes: (i) mejores resultados en la enseñanza primaria y secundaria; y (ii) mayor amplitud y pertinencia de las competencias adquiridas por los egresados durante su período de escolarización. Su propósito era asegurar que los métodos y materiales de enseñanza que se utilizaban en las escuelas reflejaran la transformación de la economía (de una sociedad agraria a una sociedad basada en el conocimiento). A fin de cumplir sus objetivos, el programa contemplaba una transformación pedagógica: de la instrucción tradicional dirigida por el docente al aprendizaje focalizado en el alumno y, en consecuencia, el desarrollo de una base de recursos humanos de estudiantes de por vida. El préstamo estaba integrado por cinco componentes: (i) la revisión y actualización de los planes básicos de estudio de los ciclos primario y secundario para apoyar la transformación pedagógica; (ii) la introducción intensiva de tecnología en el sistema en todos los niveles; (iii) la

- rehabilitación de todas las escuelas privadas y públicas para apoyar la aplicación del nuevo modelo de instrucción; (iv) el desarrollo y la capacitación de los recursos humanos para fortalecer la capacidad del cuerpo docente de aplicar la nueva pedagogía; y (v) el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación para dirigir el proceso de reforma.
- 4.12 El proyecto fue clasificado como insatisfactorio en términos de avance de la ejecución de 2002 a 2005, cuando fue reformulado. Como se indicó en la anterior evaluación de la Estrategia de País: *“Es un proyecto complejo y se sabía que su ejecución sería difícil. El diseño requería la flexibilidad y un concepto de “prueba y reparación” a fin de subsanar las incertidumbres previstas. A pesar de las medidas de prevención y mecanismos de adaptación incorporados en el diseño del proyecto, los factores de riesgo previstos en el documento de préstamo se materializaron: retrasos en la ejecución, incertidumbre en el diseño y deficiente capacidad institucional.”* La reformulación dio por resultado una simplificación del modelo tecnológico sobre la base de lecciones aprendidas tras seis años de evaluación formativa y amplio acceso a la tecnología inalámbrica. También llevó a una reducción del alcance y los recursos necesarios para completar el proyecto y a una cancelación de US\$25 millones de los recursos del préstamo. Tras la reformulación, la ejecución del proyecto se ha clasificado como satisfactoria en sucesivos ISDP, y se ha aprobado una prórroga de cuatro años del contrato de préstamo original.
- 4.13 Al momento del cierre del préstamo en diciembre de 2009, el Programa de mejoramiento del sector de la educación (BA-0009) había excedido cuatro de los seis resultados de final de proyecto vinculados a sus dos objetivos de desarrollo y demostró un avance significativo hacia los dos restantes, a saber: (i) un incremento del número de estudiantes que se presentan al examen del Consejo de Exámenes del Caribe (CXC) (meta: 5%, cumplida: 20%); (ii) un aumento en las tasas de aprobación de exámenes del CXC en inglés (meta: 10, cumplida: 20%); (iii) un aumento en las tasas de aprobación de exámenes del CXC en matemáticas (meta: 10%; cumplida: 49%); (iv) el 75% de los egresados escolares adquieren competencia en informática (cumplida: 78%); (v) una disminución del número de estudiantes con calificaciones inferiores al 30% en matemáticas en el examen nacional de admisión a la escuela secundaria (meta: 50%, cumplida: 47%); y (vi) una disminución del número de estudiantes con calificaciones inferiores al 30% en inglés en el examen nacional de admisión a la escuela secundaria (meta: 50%, cumplida: 41%); El proyecto se considera sostenible, pues el nuevo gobierno continúa comprometido con el programa y lo considera una prioridad para el desarrollo nacional. Ya se han obtenido diversos productos que contribuirán a cumplir los objetivos de desarrollo y tanto docentes como alumnos muestran una actitud receptiva y entusiasta ante las innovaciones del programa (ISDP, junio de 2009).
- 4.14 En cuanto a productos, el Programa de mejoramiento del sector de la educación (BA-0009) sólo cumplió una de las cinco metas planificadas: (i) revisión de los planes de estudio, programas informáticos pertinentes y mecanismos de seguimiento y evaluación instituidos en todas las escuelas. Las otras cuatro metas se

- cumplieron sólo parcialmente: (ii) la puesta en marcha de un Sistema de información para el seguimiento de proyectos (completada en 90%); (iii) 4.000 maestros y personal administrativo y ministerial capacitados (completada en 66%); (iv) 77 escuelas rehabilitadas (se terminaron 42 escuelas); (v) la incorporación de tecnología de la información y las comunicaciones en 78 escuelas públicas (completada en 37 escuelas). Una externalidad positiva que no se planificó es la extensión de la capacitación en tecnologías de la información a la comunidad después del horario escolar; sin embargo, no se dispuso de datos a nivel de todo el sistema sobre la participación de la comunidad.
- 4.15 La anterior evaluación de la Estrategia de País señaló lo siguiente: *“Uno de los aspectos del diseño de EduTech fue la importancia que se dio a la evaluación. El programa requirió la creación del Centro de Evaluación Educativa en la Universidad de las Indias Occidentales, así como un proceso de recopilación de datos de seguimiento y evaluación, y evaluaciones a mitad de período y ex post. Considerando la complejidad e incertidumbre inherentes a una reforma educativa de envergadura, se recalcó que los ajustes deberían hacerse continuamente basados en pruebas generadas y resumidas por el proyecto.”* Los resultados de una evaluación externa del proyecto de 2005⁴¹ sugirieron que aunque el Centro de Evaluación Educativa estaba generando datos formativos útiles sobre la ejecución del proyecto y los resultados de desempeño, dicha información no siempre se utilizaba para sustentar las decisiones. No se implementó el sistema de información sobre la gestión de proyectos que se iba a instalar en el Ministerio de Educación para llevar cuenta de los indicadores de desempeño. No se dispuso de datos de valores de referencia hasta 2005. Por ende, no es posible determinar la atribución del Banco. OVE está colaborando actualmente con el Centro de Evaluación Educativa y el Gobierno de Barbados en la evaluación ex post del proyecto.
- 4.16 El objetivo original de remodelar la planta física de todas las escuelas para que tuvieran un nivel aceptable de acceso a la tecnología no se habrá cumplido para cuando se termine el préstamo (diciembre de 2009). Si bien las autoridades se han manifestado resueltas a hacer extensivos a todas las escuelas los plenos beneficios del Programa de mejoramiento del sector de la educación después de la terminación del préstamo, se corre un riesgo potencial, a saber, la fatiga de ejecución, como se dice en el Capítulo 3. Se prevé la elaboración de una evaluación final del impacto para 2010.
- 4.17 El gobierno considera que el manejo y desarrollo del litoral tienen máxima prioridad para mantener la competitividad en su principal sector económico: el turismo. Aprobado en 2002, el **Proyecto de infraestructura costera (BA-0019)** es el segundo de dos préstamos del Banco en el sector. El propósito de la operación por valor de US\$17 millones era garantizar un entorno saludable y un desarrollo económico sostenible de Barbados mediante la mejora del manejo y la conservación de la zona costera. El programa constaba de nueve subproyectos relacionados con cuatro objetivos específicos, a saber: (i) estabilización y control de la erosión en el litoral; (ii) restauración de los hábitats costeros; (iii) mejoramiento e incremento del acceso público al área litoral; y (iv) fortalecimiento institucional para la administración del litoral.

- 4.18 La adquisición de tierras fue un problema desde el principio. A diferencia del préstamo anterior, cuyos proyectos giraban en torno de tierras públicas, los proyectos del Proyecto de infraestructura costera (BA-0019) requerían la adquisición de tierras de propietarios privados. Esas adquisiciones tropezaron con gran resistencia. Hubo también otros obstáculos debido a los siguientes factores: (i) la necesidad de depender de medidas ajenas al control del Proyecto de infraestructura costera (BA-0019), tales como zonificación y permisos, y de negociaciones con el sector privado; (ii) dos conjuntos distintos de normas financieras y de adquisiciones (uno del Gobierno de Barbados y otro del Banco); (iii) un sector de construcción local recargado de trabajo; y (iv) un número reducido de empresas con experiencia en la construcción en zonas costeras frágiles. Ninguno de estos problemas se había identificado como riesgo en el préstamo.
- 4.19 Dado el lento ritmo de ejecución y unos costos de ejecución significativamente superiores a los previstos, el proyecto fue reformulado en 2007 y nuevamente en 2008. En consecuencia, se abandonaron los objetivos dos y tres, junto con todas las actividades conexas. Con respecto al objetivo de estabilización y control de la erosión del litoral, a junio de 2009, el volumen de playas había aumentado en 14.000 metros cúbicos, con una meta de 16.500 metros cúbicos prevista por EOP. Se lograron todos los productos relacionados con el objetivo de fortalecimiento institucional. En el marco de una prórroga de 32 meses, para diciembre de 2009 ya se había desembolsado el 99% del préstamo.
- 4.20 En 1998 se aprobó un **Programa de manejo de residuos sólidos (BA-0025)** por valor de US\$13 millones. El objetivo de este préstamo era desarrollar un sistema moderno de manejo de residuos para proteger el medio ambiente y mejorar la salud pública. Al final de 2006 no había habido desembolsos y se canceló el préstamo.

C. Apoyo para el fortalecimiento institucional del sector público

- 4.21 La Estrategia de País identificó una amplia gama de factores de competitividad en Barbados, entre los cuales se destacan diversos aspectos relativos a la modernización del Estado. En particular se hace hincapié en que *“en las encuestas a los inversionistas el acceso al mercado (debido en gran medida al marco normativo y la falta de una aplicación uniforme de las **normas**), el acceso a la tierra (lo cual es comprensible en vista de lo reducido del tamaño de la isla) y los temas impositivos y aduaneros se han perfilado como ámbitos en los cuales se requieren mejoras”*. Además, la Estrategia de País subraya la importancia de simplificar las **adquisiciones**, que representan un obstáculo importante para la ejecución de proyectos financiados no solamente por el Banco, sino también por otras instituciones internacionales para el desarrollo. Por último, la Estrategia de País señala la importancia de mantener y fortalecer el **servicio de estadísticas**, que *“ofrecerá datos muy necesarios sobre la fuerza laboral y otros indicadores sociales en respaldo de la toma de decisiones en el sector privado y el seguimiento de la efectividad en el desarrollo de la estrategia y otras iniciativas del gobierno”*. A pesar de que se aprobaron operaciones en los tres ámbitos, ninguna había progresado suficientemente para evaluar su impacto.

- 4.22 Ni el **Préstamo para administración de justicia (BA-0055)** ni el **Préstamo para vivienda y desarrollo integral de barrios (BA-L1002)** reunieron los requisitos para la evaluación de los resultados, aunque el primero se aprobó en 2001.

V. OBSERVACIONES FINALES

- 5.1 En el período que se examina, el programa del Banco con Barbados se caracterizó por un bajo nivel de evaluabilidad⁴², una ejecución prolongada y exiguos resultados. Si bien al tiempo de su elaboración se interpretó que la Estrategia de País era pertinente con respecto a los objetivos del Plan Estratégico Nacional (2006-2015), el Programa de País perdió dinamismo debido a demoras importantes en la ejecución de los proyectos. Ello llevó a una relación onerosa para ambas partes en términos de tiempo, recursos y, en última instancia, una cartera con un bajo nivel de desempeño.
- 5.2 Tanto en la Estrategia de País como en la anterior Evaluación del Programa de País se señaló que la lentitud de la ejecución de los proyectos era una característica inherente a la cartera. Esa observación no concuerda con la capacidad administrativa y de gobernanza del país. Aunque no se normalizaron, los desembolsos mejoraron considerablemente en 2000 y 2009 y permitieron que el país registrara un flujo positivo de efectivo neto al fin de 2009.
- 5.3 El éxito de la asociación del Banco con Barbados dependerá de que se formulen metas focalizadas y ajustadas a la realidad respecto de su propio desempeño y de la adición de un mayor valor técnico a su contribución financiera⁴³. De ello se desprende que los trabajos analíticos debieran estar integrados más profundamente en la formulación y discusión de la respuesta normativa del Banco y que la asistencia técnica se debería integrar más estrechamente en el diseño, la ejecución y la supervisión de la cartera de operaciones. La transferencia de conocimientos y la asistencia técnica, a su vez, serán esenciales para obtener el apoyo de las instituciones y los interesados directos en el proceso de ejecución. Además, es preciso ampliar los trabajos sobre el terreno para facilitar una transición exitosa a la gestión basada en los resultados a nivel del gobierno, así como para fortalecer los sistemas nacionales para su uso en proyectos financiados por el Banco. La competitividad externa probablemente seguirá siendo un tema importante en el mediano plazo, pues constituye el medio principal de asegurar un crecimiento económico sostenido.

A. Conclusiones

- 5.4 **Pertinencia.** Tal como se la formuló, la estrategia del Banco estaba integrada en general con las prioridades y objetivos del gobierno. Las autoridades entrevistadas por OVE en relación con la evaluación del programa de país consideraron que los proyectos del Banco eran importantes y pertinentes. La mayoría de los proyectos se derivaron de iniciativas del gobierno, seguidas por consultas con el Banco. Como resultado, el Banco tuvo una función de apoyo en la configuración de los programas y las políticas del país.

- 5.5 A fin de recopilar los datos para la estrategia, el Banco inició trabajos analíticos relacionados con la competitividad, la productividad, el mercado de trabajo, el comercio, el turismo y la agricultura. A pesar de ese acervo de investigaciones, la Estrategia de País no presentó datos probatorios en sustento de las alternativas que escogió y, al abordar los desafíos clave de desarrollo, pasó por alto uno de los problemas más apremiantes para el desarrollo sostenible en Barbados: la gestión eficiente del limitado abastecimiento de agua del país, incluido el tratamiento de las aguas servidas.
- 5.6 En consonancia con las cuatro estrategias anteriores, la Estrategia de País de 2005 atribuyó prioridad a tres áreas de competitividad: (i) el entorno económico para un crecimiento impulsado por el sector privado; (ii) la mejora de la infraestructura y el desarrollo del capital humano; y (iii) el fortalecimiento institucional del sector público. El objetivo de manejo ambiental, que se considera esencial para una competitividad sostenida del país en su principal sector económico, el turismo, quedó excluido sin ninguna explicación.
- 5.7 El modelo de desarrollo de Barbados se orienta a capitalizar las ventajas de una fuerza de trabajo calificada y la calidad de su infraestructura. Durante el período que se examina, la infraestructura y el desarrollo del capital humano fueron el elemento predominante de la cartera de préstamos en términos de volumen (el 79% de la asignación total para 2005-2009) y resultados. El fortalecimiento del desarrollo del sector privado fue un objetivo explícito de la Estrategia de País. En ese contexto, cinco de las seis operaciones aprobadas del FOMIN se concentraron en las necesidades de las pequeñas y medianas empresas. Aunque no entró en vigor hasta 2010, el préstamo para el Programa de competitividad (BA-L1007) se formuló con el objetivo de superar embotellamientos clave que inciden en la eficiencia del movimiento de bienes en Barbados y apoyar las reformas del clima de negocios y otras actividades de promoción del comercio y la inversión. El Banco aprobó una Estrategia de desarrollo del sector privado para Barbados en 2006; sin embargo, ni el PRI ni la CII realizaron actividades en el país.
- 5.8 El Banco sólo utilizó en forma parcial su programación para "*[sentar] las bases que permitirán depender en mayor medida de los sistemas del gobierno...*" (Estrategia de País, párr. 3.18). Aparte de identificar las restricciones vinculadas a las adquisiciones y las estadísticas, no se examinó la capacidad del país en materia fiduciaria, de gestión financiera, planificación, auditoría o supervisión y evaluación, ni tampoco se presentó un plan para la migración hacia los sistemas nacionales en los proyectos del Banco⁴⁴. Aunque en la Estrategia se dijo que el Banco utilizaría recursos del PRODEV para "*estimular la gestión por resultados y la eficiencia del sector público*", no se indicó el contexto de ese apoyo.
- 5.9 **Coherencia.** La combinación proyectada de instrumentos fue coherente con las lecciones aprendidas de la ejecución de la estrategia anterior y con las necesidades de Barbados. Habida cuenta del restringido espacio fiscal del país y de la imperativa de reducir los costos de transacción de los negocios, la Estrategia de País cambió el enfoque del Banco para pasar de los préstamos de inversión tradicionales a instrumentos de préstamo más flexibles, como las facilidades sectoriales, las operaciones de cooperación técnica reembolsable y los préstamos para innovación.

- 5.10 **Evaluabilidad.** La calidad del diagnóstico contenido en el documento resultó perjudicada por la falta de una definición clara y uniforme del problema de la competitividad y por el hecho de que no se identificaron sus causas fundamentales. Ni la finalidad ni el objetivo específico de la estrategia eran cuantificables. Aunque a nivel macro fiscal se presentaron indicadores de desempeño, valores de referencia y metas razonables, la Estrategia de País no identificó la contribución de las intervenciones propuestas del Banco a la consecución de las metas establecidas. Debido a esa omisión, tampoco asumió responsabilidad por su propio impacto de desarrollo.
- 5.11 **Ejecución.** Históricamente, Barbados ha tenido una de las carteras con más bajo nivel de desempeño entre los países prestatarios en cuanto a desembolsos y antigüedad de la cartera. Esta baja tasa de ejecución se refleja en el flujo negativo de efectivo neto en el período comprendido entre 2002 y 2008. Dos de los préstamos más antiguos y de mayor cuantía de la cartera fueron impulsados por complejas reformas a nivel sectorial. Esos programas tenían objetivos amplios y competitivos y, en general, requerían un grado importante de colaboración interinstitucional y reforma institucional y alguna reforma legislativa. Las adquisiciones previstas en el marco de esos préstamos eran también complejas y de gran escala. Ello llevó muchas veces a dividir los préstamos en subproyectos más pequeños a los efectos de las adquisiciones (aspectos institucionales y legislativos, obras, capacitación, etc.). En consecuencia, en lugar de ejecutar un solo préstamo, la unidad de ejecución de cada programa tuvo que ejecutar numerosos proyectos pequeños, sin el correspondiente aumento de sus recursos de personal. Aunque todavía subsisten algunos embotellamientos de ejecución, los desembolsos mejoraron marcadamente en 2008, después de la reformulación de los préstamos para educación y administración de justicia. La incorporación de instrumentos flexibles en la cartera, el fortalecimiento de la plantilla de la Representación en Barbados, la simplificación de los procedimientos del Banco a raíz de la realineación y la certificación de especialistas de la Representación en adquisiciones de bajo riesgo facilitaron también el cambio hacia una cartera más focalizada y de mejor desempeño, junto con un giro en el flujo de efectivo neto al país para el fin de 2009.
- 5.12 Con la excepción de los préstamos de agua y vivienda, los préstamos aprobados antes de 2005 son generalmente más pequeños y se concentran en la solución de un problema concreto. Con el fin de agilizar la preparación de proyectos, se incorporaron las facilidades sectoriales. Esta cohorte de operaciones guarda bastante consonancia con los objetivos programáticos de la Estrategia de País y, en su mayoría, fueron declaradas elegibles dentro de los tres meses siguientes a su aprobación. No se sabe si los nuevos préstamos se ejecutarán de manera más eficiente.
- 5.13 **Resultados.** El gobierno considera que el BID es un buen asociado y mantiene una relación saludable con el Banco. Sin embargo, el programa produjo pocos resultados durante el período examinado. El enfoque estratégico 2, Mantenimiento y mejora de la infraestructura y desarrollo del capital humano, es el único pilar que ha logrado alcanzar los objetivos de efectividad en el desarrollo a nivel de

proyectos. Entre esos resultados cabe mencionar la mejora de la enseñanza primaria y secundaria, la estabilización del litoral y el control de la erosión.

B. Recomendaciones

- 5.14 Las recomendaciones de la Evaluación del Programa de País figuran en el Resumen Ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de Desarrollo del Caribe (2008), *Report of the Seminar on The Global Financial Crises and the Caribbean: Impact and Response*. Economics Department. Barbados.

____, (2006), *Social and Economic Indicators, Volume XVII*. Economics Department. Barbados.

Banco Central de Barbados (2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004), *Economic Review*. Barbados.

____, (2009), *Selected Output Tables*. Research Department, marzo de 2009. Barbados.

Agencia Central de Inteligencia (2008), *World Factbook*
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bb.html>

Dammert, A.C. (2006), *Comparative Study of labor market Rigidities in the Caribbean Region*. Department of Economics, Universidad de Syracuse, Nueva York.

Economist Intelligence Unit (2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004), *Country Report: Barbados*. Londres.

____, (varios), *Country Profile: Barbados*. Londres.

Erickson D., Lawrence J. (2008), *Beyond Tourism: The Future of the Services Industry in the Caribbean*. Caribbean Paper No. 3, Centre for International Governance Innovation y Caribbean Policy Research Institute. Ontario.

Girban N, (2007), *Towards a Single Development vision and The Role of the Single Economy*. 28ª Reunión de la Conferencia de los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe. Barbados.

Gobierno de Barbados (2008), *Barbados Economic and Social Report 2007*. Dependencia de Investigación y Planificación, División de Asuntos Económicos, Ministerio de Asuntos Económicos y Desarrollo. Barbados.

____, (2007), *Medium Term Strategic Framework of Barbados 2007 - 2009*. Dependencia de Investigación y Planificación, División de Asuntos Económicos, Ministerio de Asuntos Económicos y Desarrollo. Barbados.

____, (2007), *Medium Term Strategic Framework of Barbados 2007 - 2009*. Dependencia de Investigación y Planificación, División de Asuntos Económicos, Ministerio de Asuntos Económicos y Desarrollo. Barbados.

____. (2007), *Global Excellence, Barbadian Traditions: The National Strategic Plan of Barbados 2006 - 2025*. Dependencia de Investigación y Planificación, División de Asuntos Económicos, Ministerio de Asuntos Económicos y Desarrollo. Barbados.

____, (2007), *Report by the Government of Barbados before the United Nations Special Summit on Progress Towards the Attainment of the Millennium Development Goals*, Ministerio de Asuntos Económicos y Desarrollo. Barbados.

____, (varios), *Barbados Labour Market Quarterly Statistical Bulletin*. Dependencia de Investigación y Estadística de la Fuerza de Trabajo, Ministerio del Trabajo y de la Administración Pública.

Henry P.B. y Miller C., (2008), *Institutions vs. Policies: A Tale of Two Islands*. NBER Working Paper 14604.

Banco Interamericano de Desarrollo (2008), Informe sobre los programas de préstamo para 2008 y 2007 y actualizaciones del programa de préstamo. Washington, D.C.

___, (2006), Evaluación del Programa de País: Barbados 1989 - 2004. (documento RE-313). OVE/OVE. Washington, D.C.

___, (2006), *Barbados: Country Financing Parameters*. (documento CP-3053-2). RE3/OD6.

___, (2006), *Caricom Regional Programming Paper 2006-2010*. RE3/OD6.

___, (2005), *Barbados: Country Financing Parameters*. (documento CP-2676-6). RE3/OD6.

___, (2005), Estrategia de País del BID con Barbados. (documento GN-2395). Washington, D.C.

___, (2004), *Barbados: Trade and Integration as a Strategy for Growth*. INTAL, documento ocasional 28.

___, (varios), *Briefing Book: Barbados*. RE3/OD6.

___, (varios), *Programming and Portfolio Mission Reports*. RE3/OD6.

Diálogo Interamericano (2008), *More Caribbean Islands Looking to Get into Financial Services*. Dan Erikson. *Latin America Advisor*. Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional (2009), *Barbados: Financial System Stability Assessment—Update.*, *IMF Country Report No. 09/64*, Washington, D.C.

___, (2009), Perspectiva de la Economía Mundial. Crisis y recuperación. Abril de 2009. Washington, D.C.

___, (2008), *Colonial Origins, Institutions and Economic Performance in the Caribbean: Guyana and Barbados*. Michael DaCosta. *IMF Working Paper WP/07/43*. Washington, D.C.

___ (2008), *Economic Outlook Database*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008>.

___, (2008), *Vacation Over: Implications for the Caribbean of Opening U.S.-Cuba Tourism*. Rafael Romeau. *IMF Working Paper WP/08/162*. Washington, D.C.

___, (2008, 2007, 2006), *Barbados: Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; y Nota de información al público sobre las deliberaciones del Directorio Ejecutivo*. Washington, D.C.

___, (2006), *A Small Foreign Exchange Market with a Long-Term Peg: Barbados*. *IMF Working Paper WP/06/245*. Washington, D.C.

___, (varios), *International Financial Statistics Database*. <http://www.imfstatistics.org/imf>

Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (2009), <http://NOAA.gov/hurricanes>

Ocampo J.A. (2002), *Small Economies in the Face of Globalisation*. Tercera Conferencia William G. Demas en el Banco de Desarrollo del Caribe. CEPAL.

Rojas-Suárez L., Thomas D., eds. (2006), *Barbados: Meeting the Challenge of Competitiveness in the 21st Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Transparency International (2009), Índice de Percepción de la Corrupción. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), *Millennium Development Goals Monitor*. Nueva York. <http://www.mdgmonitor.org/index.cfm>

___, (2008), *Informes sobre Desarrollo Humano, Índice de Desarrollo Humano*. Nueva York. http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BRB.html

___, (2007), *La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. Informe sobre Desarrollo Humano 2007*. Nueva York.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Banco Mundial (2007), *Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*. Joint Report No. 37820. Nueva York.

Banco Mundial (2009), *Governance Matters*. Instituto del Banco Mundial, Washington, D.C. (www.govindicators.orgwww.worldbank.org/wbi/governance/).

___, (2009), *Indicadores del desarrollo mundial*. Grupo del Banco Mundial. Washington, D.C.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21725423~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

___, (2008), *Doing Business in Small Island Developing States 2009*. Washington, D.C.

___, (2007), *The Impact of Sea level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis*. *World Bank Policy Research Working paper 4136*. Febrero de 2007. Washington, D.C.

___, (2005), *A Time to Choose: Caribbean Development in the 21st Century*. Report No. 31725-LAC. *Caribbean Country Management Unit, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region*. Washington, D.C.

Foro Económico Mundial (2009), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Ginebra.

___, (2009), *Global Travel & Tourism Competitiveness Report*. Ginebra.

___, (2009), *Global Information Technology Report 2008-2009*. Ginebra.

NOTAS

- ¹ Gobierno de Barbados, estimación de 2010.
- ² En 2008 se celebraron elecciones generales y se formó un nuevo Gobierno: el Partido Laborista Democrático se adjudicó 20 de las 30 bancas parlamentarias y reemplazó al Partido Laborista de Barbados, que había gobernado al país desde 1994.
- ³ El Índice de Gobernanza Mundial informa de indicadores de gobernanza agregados e individuales correspondientes a 212 países y territorios durante el período 1996-2007 en las siguientes dimensiones: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad normativa, estado de derecho y control de la corrupción. Estas clasificaciones se normalizan en una escala de 0 a 1, en la cual 1 es la mejor. Las clasificaciones por percentiles del país se consignan en el Cuadro 1.1.
- ⁴ Los estudios mencionados se pueden consultar en la siguiente obra: Rojas-Suárez L., Thomas D., compiladores (2006): *Barbados: Meeting the Challenge of Competitiveness in the 21st Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- ⁵ Las principales restricciones sobre los recursos de capital identificadas en la Estrategia de País de 2005 fueron el crecimiento negativo de las tasas de inversión (de 25% en 1980 a 15% en 2002), la menguante disponibilidad de asistencia para el desarrollo y los probables aumentos de las tasas de interés.
- ⁶ Por evaluabilidad se entiende la capacidad de una intervención para explicar su lógica y definir los resultados previstos en términos cuantificables.
- ⁷ El alcance de esta contribución puede asumir diversas modalidades, desde los trabajos analíticos hasta las consultas más amplias con las partes interesadas, el aumento de la supervisión, la cooperación técnica adicional y un apoyo más activo al diálogo de políticas.
- ⁸ Por ejemplo, la Estrategia de País no demostró en qué forma el Banco utilizaría aplicaciones informáticas de gestión financiera, las funciones de auditoría, los sistemas de priorización de las inversiones a nivel nacional, los sistemas presupuestarios o los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación.
- ⁹ Los préstamos de inversión son uno de los instrumentos de préstamo más importantes del Banco. Aportan recursos para financiar bienes, obras y servicios en apoyo de la creación, rehabilitación y conservación de la infraestructura económica, social e institucional de los países prestatarios. Esos préstamos se conceden a entidades de los sectores público y privado. Los préstamos de inversión se diferencian de los préstamos en apoyo de reformas política y de los préstamos de emergencia porque están dimensionados de acuerdo con el costo estimado del proyecto y se desembolsan en función de los gastos elegibles de los proyectos. Véase Recursos, productos e instrumentos financieros del BID. <http://knl/frp/pages/299.ENGLISH.KNOWLEDGE+PORTAL+ON+FINANCIAL+RESOURCES+PRODUCTS+AND+INSTRUMENTS.html>.
- ¹⁰ Las facilidades sectoriales ayudan a brindar apoyo a medidas rápidas y tangibles en sectores específicos, sin las demoras que acompañan a un largo período de preparación. Tienen por objeto brindar un apoyo de tramitación rápida para superar los problemas de un sector o problemas de naturaleza intersectorial. Se hace hincapié en la ejecución de actividades predefinidas de bajo costo, caracterizadas por los siguientes atributos: a) un impacto relativamente elevado, b) una elevada pertinencia y urgencia para el sector, c) una preparación menos compleja y d) una ejecución rápida. Se encaran problemas concretos y específicos de un sector. Se han establecido facilidades sectoriales en salud, educación, comercio, desarrollo institucional, prevención de desastres e infraestructura transnacional.

-
- ¹¹ El BID financia programas de cooperación técnica (CT) para fortalecimiento institucional, transferencia de conocimientos y preparación de estudios, incluidos estudios sectoriales, de diagnóstico y preinversión en apoyo del diseño y la preparación de proyectos. Los programas de CT pueden estar destinados a proyectos específicos de un país o a iniciativas regionales, de comercio e integración. Los recursos de estos programas, que no se pueden utilizar para financiar equipo u obras civiles, se destinan esencialmente a la adquisición de servicios. La cooperación técnica con recursos reembolsables consiste en un préstamo financiado con recursos del BID para ejecutar actividades de cooperación técnica.
- ¹² Los préstamos para innovación son un instrumento flexible mediante el cual se pueden financiar intervenciones o actividades piloto en preparación de programas de mayor escala. Un préstamo para innovación puede ayudar a reforzar la capacidad institucional, en particular en situaciones en las que se necesitan programas experimentales o piloto para adquirir experiencia antes de seguir adelante con cuestiones complejas. Se podría usar para lograr un consenso entre las partes interesadas respecto de temas controvertidos o para superar restricciones específicas antes de comprometer un monto elevado de recursos en una operación de escala integral. El préstamo para innovación puede servir para demostrar el potencial de usar un enfoque determinado en un área, un sector o un grupo de sectores interrelacionados o para poner en marcha un proceso preparatorio de fortalecimiento institucional. El monto máximo de un préstamo para innovación es de US\$10 millones; el período de ejecución máximo es de 30 meses, a fin de que pueda haber una transición rápida del aprendizaje a la acción aplicada.
- ¹³ Estimación de 2008.
- ¹⁴ En 2008 se celebraron elecciones generales y se formó un nuevo gobierno: el Partido Laborista Democrático se adjudicó 20 de los 30 escaños parlamentarios y reemplazó al Partido Laborista de Barbados, que había gobernado al país desde 1994.
- ¹⁵ El Índice de Gobernanza Mundial provee de indicadores de gobernanza globales e individuales correspondientes a 212 países y territorios durante el período 1996-2007 en las siguientes dimensiones: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad normativa, estado de derecho y control de la corrupción. Estas clasificaciones se normalizan en una escala de 0 a 1, en la cual 1 es la mejor. Las clasificaciones por percentiles del país se consignan en el Cuadro 1.1.
- ¹⁶ El IDH es un índice compuesto que mide el logro promedio en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. Estas clasificaciones se normalizan en una escala de 0 a 1, en la cual 1 es la mejor. Sobre la base de la puntuación compuesta, los países se clasifican en relación con los demás. El IDH de 2009 incluyó 179 países, entre los cuales Barbados se clasificó en el puesto 37 y fue el único país prestatario clasificado en la categoría de “desarrollo humano muy alto”. Chile (44), Argentina (49) y Uruguay (50) se ubicaron los primeros 50 puestos (véase el Cuadro 1.1).
- ¹⁷ (6,9% del PIB, en promedio, entre 2002 y 2005).
- ¹⁸ Según Andrew S. Downes, un destacado economista en asuntos de trabajo nacionales, se ha observado un aumento significativo de la base de capital humano del país; sin embargo, hay “déficit y deficiencias de competencias que pueden reducir la efectividad del mercado de trabajo para incentivar la competitividad internacional mediante un aumento de la productividad del factor trabajo. Los datos sobre permisos de trabajo indican que las principales categorías ocupacionales para las que se han concedido esos permisos en años recientes han sido las de altos ejecutivos y gerentes, profesionales, técnicos y profesionales subalternos. Los déficit laborales, por lo tanto, se han sentido en la categoría de personal calificado, aunque ha habido déficit periódicos en la categoría de personal semicalificado (por ejemplo, albañiles y carpinteros).” Rojas-Suárez L., Thomas D., compiladores (2006): *Barbados: Meeting the Challenge of Competitiveness in the 21st Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. (página 101).

-
- ¹⁹ Si bien los esfuerzos nacionales redujeron considerablemente las tasas de morbilidad y mortalidad entre la población infectada por el VIH/SIDA, el país sigue enfrentando nuevas infecciones, particularmente entre las mujeres de 15 a 24 años de edad. Entre 1998 y 2008, la tasa de incidencia del VIH/SIDA entre adultos de 15 a 49 años de edad se redujo de 2,89% a 1,2%. (PNUD, Indicadores de Desarrollo Humano 2000 y 2009).
- ²⁰ En particular, de los 133 países incluidos en el 2009 World Competitiveness Report, Barbados ocupaba el noveno lugar en términos de su fuerza de trabajo con elevado nivel de instrucción, el vigésimo lugar en cuanto a la estabilidad de sus instituciones públicas y el vigésimo primer lugar en cuanto a la infraestructura económica. Su desempeño era deficiente, sin embargo, en términos de la dimensión de sus mercados nacional y extranjero (lugares 127 y 121, respectivamente) y de posición macroeconómica (lugar 115).
- ²¹ De acuerdo con la información del Banco Central de Barbados, el país experimentó un crecimiento negativo de -0,2% en 2008 y de -4,8% en 2009.
- ²² Además de representar un porcentaje relativamente pequeño del total de las exportaciones, las ventas externas de bienes en Barbados se concentran en un número relativamente pequeño de categorías de productos, especialmente productos químicos alimentarios, ron y otras bebidas, y componentes eléctricos. Sin embargo, al parecer, las exportaciones de bienes exhiben un perfil relativamente más diversificado en años recientes y otros productos han adquirido ponderación en el total de las exportaciones.
- ²³ En cambio, los bienes intermedios y de consumo constituyeron alrededor del 80% del total de las importaciones en el mismo período; los alimentos y las bebidas aumentaron de 37% en 2005 a 45% en 2008. Los bienes de capital representan sólo el 20% de las importaciones, como cabría esperar a la luz de la pequeña ponderación de las manufacturas más pesadas en el país. Desde una perspectiva dinámica, el cambio más notable observado en años recientes es el aumento de la importancia relativa de las exportaciones de bienes, pese al buen desempeño de los créditos de viaje.
- ²⁴ Según información suministrada por el Banco Central de Barbados.
- ²⁵ Los elementos principales del MEUC son los siguientes: (i) Libre movimiento de bienes y servicios: Mediante medidas como la eliminación de todos los obstáculos al movimiento intrarregional y la armonización normativa para asegurar la aceptabilidad de los bienes y servicios comercializados; (ii) **Derecho de establecimiento:** para autorizar el establecimiento de empresas de la CARICOM en cualquier Estado miembro sin restricciones; (iii) **Un arancel externo común:** un tipo de derecho aplicado por todos los Estados miembros del Mercado a un producto importado de un país que no sea miembro del mercado; (iv) **Libre circulación:** libre movimiento de bienes importados de fuentes extrarregionales que deberían ser gravados en el primer punto de entrada en la región y régimen para la distribución de las rentas aduaneras; (v) **Libre circulación de capitales:** mediante medidas como la eliminación de los controles cambiarios, la convertibilidad de las monedas (o una moneda común) y un mercado integrado de capitales, como una bolsa de valores regional; (vi) **Una política comercial común:** acuerdo entre los miembros sobre asuntos relacionados con el comercio interno e internacional y política coordinada de comercio exterior negociada conjuntamente; (vii) **Libre circulación de los trabajadores:** mediante medidas como la eliminación de todos los obstáculos a la circulación intrarregional de competencias, trabajadores y viajes, la armonización de los servicios sociales (educación, salud, etc.), la posibilidad de transferir la prestaciones de seguridad social y el establecimiento de normas y medidas comunes de acreditación y equivalencia.
- ²⁶ Entre 2004 y 2007, los recibos por concepto de viajes aumentaron más de 6% anual en promedio, y la cantidad de visitantes aumentó un 2% en el mismo período.
- ²⁷ Al final de 2007 había en operaciones un total de 545 bancos extraterritoriales con activos por valor de US\$32.000 millones [aproximadamente nueve veces el PIB], 219 compañías de seguros exentas, 4.635 empresas comerciales internacionales y 10 fondos comunes de inversión. (EIU, 2008).

-
- ²⁸ Esta recomendación se incluyó en *Report of the Advisory Panel on Canada's System of International Taxation*, diciembre de 2008.
- ²⁹ John Mwansa, Jefe interino de Ingeniería en la Autoridad de Aguas de Barbados, como se informa en BID América, *Barbados busca prevenir crisis de agua*, Drosdorff, D., mayo de 2004.
- ³⁰ Según informa The Barbados Advocate Newspaper, el 3 de agosto de 2006.
<http://barbadostravel.squarespace.com>.
- ³¹ Para más detalles, véase el trabajo del Dr. Andrew Downes en la siguiente publicación: Rojas-Suárez L., Thomas D., compiladores (2006): *Barbados: Meeting the Challenge of Competitiveness in the 21st Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- ³² El fondo de apoyo al turismo incluye el aumento de las iniciativas de comercialización y un paquete de préstamos públicos, financiamiento no reembolsable y garantías para la renovación de las instalaciones relacionadas con el turismo.
- ³³ De acuerdo con el plan propuesto, los empleadores podían diferir por un año su contribución al Plan Nacional de Seguro.
- ³⁴ Los estudios mencionados se pueden consultar en la siguiente obra: Rojas-Suárez L., Thomas D., compiladores (2006): *Barbados: Meeting the Challenge of Competitiveness in the 21st Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- ³⁵ La Estrategia de País identifica las prioridades de corto a mediano plazo de la siguiente manera: “(i) el deterioro de la balanza de pagos y la pérdida conexas de reservas internacionales, con la consiguiente necesidad de aumentar la competitividad; (ii) los profundos cambios operados en las condiciones económicas internacionales tras los cambios de la OMC y los que se avecinan en las relaciones de comercio con la Unión Europea; (iii) la necesidad de llegar a estar en plenas condiciones para la implementación del MEUC; y (iv) la necesidad de prepararse para aprovechar las oportunidades de hacerse ver por el mundo, brindadas por el hecho de ser sede de la Copa Mundial de Cricket en 2007.” (párrafo 2.29) Partiendo de estas consideraciones, la Estrategia de País dice que “el gobierno propone una serie de medidas, respaldadas por asignaciones del gasto, para reforzar la orientación a la prestación de servicios y el correspondiente desempeño, fomentar el crecimiento del turismo y los servicios empresariales y financieros internacionales, reducir los impuestos y modernizar la administración impositiva y fortalecer la promoción de las exportaciones. En el sector social, el gobierno está comprometido a brindar un mayor apoyo a los programas para la juventud y la asistencia para la integración de las personas discapacitadas.” (párrafo 2.30).
- ³⁶ Según Andrew S. Downes, un destacado economista en asuntos de trabajo nacionales, se ha observado un aumento significativo de la base de capital humano del país; sin embargo, hay “déficit y deficiencias de competencias que pueden reducir la efectividad del mercado de trabajo para incentivar la competitividad internacional mediante un aumento de la productividad del factor trabajo. Los datos sobre permisos de trabajo indican que las principales categorías ocupacionales para las que se han concedido esos permisos en años recientes han sido las de altos ejecutivos y gerentes, profesionales, técnicos y profesionales subalternos. Los déficits laborales, por lo tanto, se han sentido en la categoría de personal calificado, aunque ha habido déficit periódicos en la categoría de personal semicalificado (por ejemplo, albañiles y carpinteros).” Rojas-Suárez L., Thomas D., compiladores (2006): *Barbados: Meeting the Challenge of Competitiveness in the 21st Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. (página 101).
- ³⁷ Al 31 de diciembre de 2009, los siguientes préstamos no habían entrado en vigor: BA-L1015, Mejora de los sistemas de agua y saneamiento; BA-L1008, Programa de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos; BA-L1007, Programa de competitividad para Barbados.
- ³⁸ Cabe destacar que la cartera incluye el Programa de mejoramiento del sector de la educación (BA-0009), que comprende casi la mitad del de la cartera en términos de volumen (US\$85 millones) y

que, al momento de ser aprobado (1998), era el préstamo más importante en términos per cápita en la historia del Banco.

- ³⁹ Para fines operativos y analíticos, el Banco Mundial clasifica a las economías de acuerdo con el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (que antes se denominaba producto nacional bruto o PNB). En 2008, de acuerdo con el INB (calculado con el método de Atlas del Banco Mundial), los grupos eran como sigue: bajos [ingresos](#), US\$975 o menos; [ingresos mediano-bajos](#), US\$976 a US\$3.855; [ingresos mediano-altos](#), US\$3.856 a US\$11.905; y altos [ingresos](#), US\$11.906 o más. Según esta clasificación, Las Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago son considerados países de ingresos altos. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela son clasificados como países de ingresos medianos altos.
- ⁴⁰ En el análisis de las operaciones de préstamo y los resultados se han omitido las FAPEP.
- ⁴¹ Watson N., Quinn, J., Cook, R, (2005), Programa de mejoramiento del sector de la educación (BA-0009): Informe final. *Ontario Institute for Studies in Education*, Universidad de Toronto.
- ⁴² Por evaluabilidad se entiende la capacidad de una intervención para explicar su lógica y definir los resultados previstos en términos cuantificables.
- ⁴³ El alcance de esta contribución puede asumir diversas modalidades, desde los trabajos analíticos focalizados hasta las consultas con las partes interesadas, el aumento de la supervisión, la cooperación técnica adicional y un apoyo más activo al diálogo sobre políticas.
- ⁴⁴ Por ejemplo, la Estrategia de País no demostró en qué forma el Banco utilizaría aplicaciones informáticas de gestión financiera, las funciones de auditoría, los sistemas de priorización de las inversiones a nivel nacional, los sistemas presupuestarios o los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación.