ove Oficina de Evaluación y Supervisión

Evaluación del Programa de País

Bahamas 2010-2017

BID | BID Invest

Original: Inglés

Evaluación del Programa de País:

Bahamas

2010-2017

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Marzo 2018

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

BID | Invest

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

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

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

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

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

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

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2018

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

RE-516-4
Marzo 2018

Índice

Siglas y abreviaturas
Prefacio
Reconocimientos
Resumen Ejecutivo

1. Contexto del Programa de País 1
A. Estructura económica y evolución económica reciente 1
B. Desafíos de desarrollo 4
C. Perspectivas a mediano plazo 7

2. El Programa del Grupo BID 9
A. Estrategias de país 9
B. Programa de operaciones 11

3. Resultados y Sostenibilidad 17
A. Gestión fiscal 17
B. Comercio exterior 19
C. Seguridad ciudadana 20
D. Transporte 22
E. Agua y saneamiento 23
F. Energía... 25
G. Gestión del riesgo costero y cambio climático 27
H. Desarrollo de las PYME y sector financiero 28
I. Protección social 29
J. Educación 31
K. Trabajo 32

4. Conclusiones y Recomendaciones 35

Notas
Anexos Electrónicos
Disponibles en www.iadb.org/ove/Bahamas

Siglas y Abreviaturas

BEC	*Bahamas Electricity Corporation* [Compañía de Electricidad de las Bahamas]
BPL	*Bahamas Power and Light* [Compañía de Energía y Luz de las Bahamas]
BTVI	*Bahamas Technical and Vocational Institute* [Instituto Técnico y Profesional de las Bahamas]
CAA	*Bahamas Civil Aviation Authority* [Dirección de Aviación Civil]
CCB	Departamento de Países del Grupo Caribe
FINPYME	Financiamiento Innovador para Pequeñas y Medianas Empresas
FMI	Fondo Monetario Internacional
IVA	Impuesto al valor agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PRODEV	Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
PYME	Pequeña y mediana empresa
WSC	*Water and Sewerage Corporation* [Compañía de Agua y Alcantarillado]

Prefacio

En este documento se presenta la evaluación que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) realizó del Programa de País del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo con las Bahamas para el período 2010-2017. Esta Evaluación del Programa de País es la tercera evaluación independiente del programa del Banco con las Bahamas.

Como se establece en el protocolo del Banco para las evaluaciones de los programas de país (documento RE 348-3), la función principal de estas evaluaciones es "proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país". Al igual que otras evaluaciones de programas de país, en esta se examina la relación del Banco con las Bahamas desde una perspectiva independiente e integral, atendiendo al doble propósito de fortalecer la rendición de cuentas y compartir las lecciones aprendidas para el apoyo que el Banco preste en el futuro y la próxima estrategia de país.

En esta Evaluación del Programa de País se examina a fondo el diseño, la ejecución y los resultados de las operaciones aprobadas o activas entre enero de 2010 y junio de 2017, teniendo en cuenta el contexto del país y los documentos estratégicos pertinentes.

Para preparar esta evaluación, OVE analizó datos del país, revisó documentos de los proyectos y realizó entrevistas con las autoridades de las Bahamas, las unidades de ejecución de los proyectos, miembros de la sociedad civil y el sector privado, y personal del Grupo BID en la Representación del Banco en las Bahamas y en la Sede. Asimismo, el equipo visitó los sitios de los proyectos que respalda el Grupo BID para evaluar los avances y retos de ejecución.

Reconocimientos

Esta evaluación estuvo encabezada por Michelle Fryer y Pablo Alonso, bajo la dirección de Cheryl W. Gray, Directora de OVE. Integraron el equipo José Claudio Pires, Nayda Ávalos, José Fajgenbaum y Patricia Sadeghi. OVE quisiera agradecer a las autoridades de las Bahamas, el personal del Banco en la Representación y en la Sede, así como a los representantes de la sociedad civil y el sector privado bahameses el tiempo y la asistencia que nos brindaron para proporcionarnos información.

A pesar de su elevado Índice de Desarrollo Humano y PIB per cápita, las Bahamas se enfrentan a grandes desafíos estructurales, económicos y sociales. Entre 2010 y 2017, el Banco aprobó dos estrategias de país para las Bahamas.

© BID

Resumen Ejecutivo

Las Bahamas plantean desafíos singulares. Sus elevados niveles de desarrollo humano y su PIB per cápita —ambos entre los más altos de los países miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— no dejan ver grandes desafíos estructurales, económicos y sociales: una considerable desigualdad en el ingreso, un elevado nivel de desempleo, una base de competencias deficiente, un sector público ineficiente y una infraestructura inadecuada. Con una población de 369.700 habitantes, las Bahamas tienen un mercado interno pequeño, una base de producción limitada e incapaz de aprovechar las economías de escala, y un entorno normativo deficiente en sectores importantes. Más de cuatro quintos de la población se concentra en las islas de New Providence y Grand Bahama, y el resto se distribuye en las 30 islas Family. Esta dispersión plantea desafíos para el transporte, la administración pública y el empleo. Abordar estos desafíos exigirá una labor sostenida del gobierno, en la que el Grupo BID puede desempeñar una importante función.

El ritmo de crecimiento económico se desaceleró considerablemente en los últimos 15 años, aunque hay indicios de reactivación. Durante este período, el crecimiento anual del PIB se situó en un promedio inferior al 0,6%, nivel apenas superior al crecimiento demográfico, en tanto que la tasa de desempleo en los últimos 10 años se ha duplicado. No obstante, hay algunos indicios de reactivación. Según datos preliminares de la encuesta de fuerza laboral realizada por el Departamento de Estadística, se estima que a fines de 2016 las tasas de desempleo de la población general y de los jóvenes (entre 15 años y 24 años) se redujo al 11,6% y el 25,1%, respectivamente, frente a los niveles máximos del 15,7% y el 30,8% registrados en 2014.

La trayectoria fiscal actual subraya la necesidad de controlar el gasto público y aumentar los ingresos públicos. La exitosa adopción del impuesto al valor agregado (IVA) en 2015 contribuyó a incrementar los ingresos, pero se precisan más reformas tributarias. También son necesarias

reformas en materia de gasto, pues las recientes contracciones económicas han llevado el gasto a niveles que superan la meta a mediano plazo, exacerbando los déficits y la deuda públicos. Abordar los retos fiscales y administrativos es importante no solo para la sostenibilidad de la deuda, sino también para crear espacio fiscal para el gasto que se requiere en infraestructura.

La inversión del sector privado es fundamental para satisfacer las necesidades de inversión. Incluso con una situación fiscal más sólida, la inversión pública sería insuficiente para cubrir las necesidades de inversión. Debe mejorarse el clima de negocios para atraer un volumen suficiente de inversión privada. Pese a los recientes avances en este ámbito, el Grupo del Banco no ha colaborado sustancialmente con el sector privado y necesita hacer más a este respecto, mediante una sólida coordinación entre las operaciones con y sin garantía soberana y prestando atención al costo de sus productos frente a los de sus competidores.

Entre 2010 y 2017, el Banco aprobó dos estrategias de país para las Bahamas. Mientras que la Estrategia de País de 2010 se centró en cuatro objetivos de desarrollo, la de 2013 identificó cinco, con algunas coincidencias entre ambas. La Estrategia de País de 2010 procuró estimular el crecimiento durante un período de contracción económica brindando apoyo anticíclico al programa de inversión de capital que el gobierno emprendió en sectores clave como son los de transporte, energía, agua y saneamiento, y desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME). La Estrategia de País de 2013 estuvo encaminada a (i) reformar las finanzas y la gestión del sector público para hacer frente a la sostenibilidad fiscal y de la deuda, (ii) prevenir la delincuencia y la violencia y fortalecer el sistema de justicia penal, (iii) modernizar el sector eléctrico y diversificar la matriz energética, (iv) diversificar la economía y abrir mercados, y (v) generar resiliencia frente a desastres naturales.

Si bien ambas estrategias fueron pertinentes en términos generales pues reflejaron las prioridades comunes del Gobierno de las Bahamas y el Banco, la Estrategia de País de 2010 no atendió algunas necesidades importantes de desarrollo del país. La Estrategia de País no incluyó la seguridad ciudadana como ámbito prioritario, pese al aumento de la delincuencia y su efecto nocivo en el turismo y la actividad económica. Tampoco se prestó atención a los importantes desafíos fiscales que el país confrontaba al inicio del período, a las islas Family, a la vulnerabilidad a desastres naturales o a la necesidad de sentar las bases para la futura participación del sector privado. La siguiente Estrategia de País corrigió parcialmente esta situación.

El programa del Banco con las Bahamas fue pertinente desde el punto de vista financiero. El Banco, el principal acreedor multilateral del país (pues el BID no tiene una política de graduación como el Banco Mundial), representa alrededor del 98% de la deuda con instituciones financieras internacionales, entre el 25% y el 27% de la deuda externa del gobierno central y el 4% de la deuda total del gobierno central.

El Grupo BID aprobó 56 operaciones nuevas, por un valor total estimado de US$702,1 millones. La mitad de esta suma correspondió a tres préstamos regionales sin garantía soberana otorgados a un intermediario financiero, cuyos fondos se destinaron a PYME brasileñas, argentinas, colombianas, chilenas, paraguayas y peruanas. La otra mitad del financiamiento total presentó un fuerte sesgo hacia los sectores de transporte y de agua y saneamiento, con

montos relativamente pequeños para otras prioridades estratégicas que ocupaban un lugar destacado en ambas estrategias de país. En vista de las dificultades para la reforma del sector energético, los únicos préstamos en ese sector fueron dos operaciones recientes de energía solar sin garantía soberana. Por último, se destinaron unos pocos recursos a las islas Family.

Aunque el costo de preparar préstamos de inversión disminuyó en el período que abarca esta evaluación, la ejecución de este tipo de préstamos llevó más de siete años. El Banco realizó un esfuerzo considerable para fortalecer a las unidades de ejecución de proyectos en sus operaciones, pero con éxito desigual.

Si bien se han registrado algunos resultados positivos en los sectores fiscal, de comercio, de agua y saneamiento y de seguridad ciudadana, los resultados han sido limitados o insignificantes en otros sectores. A través de asistencia técnica, el Banco apoyó la implementación del IVA y la ventanilla electrónica única para el comercio exterior. Ha habido algunos avances en la reducción del agua no facturada, pero han sido escasos en la mejora del desempeño financiero de la Compañía de Agua y Alcantarillado (WSC) o la adopción de un nuevo marco normativo. La seguridad ciudadana se convirtió en prioridad en la segunda estrategia y la contribución del Banco en este sentido ha sido sustancial. El respaldo del Banco está diseñado para fortalecer la capacidad de planificación en el gobierno y el sistema de gestión financiera integrada, pero es demasiado pronto para evaluar los resultados. Aunque casi la mitad del financiamiento que benefició a las Bahamas se destinó al transporte, es evidente el escaso avance en el logro de los objetivos de las estrategias de país. De manera similar, fueron limitados los resultados verificables en el apoyo a la protección social y la educación. Con excepción de un par de proyectos de pequeña escala que se llevaron a cabo a través del Financiamiento Innovador para Pequeñas y Medianas Empresas (FINPYME) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), la colaboración del Grupo del Banco con el sector privado fue reducida durante la mayor parte del período objeto de evaluación, aunque recientemente la CII ha aprobado financiamiento para dos préstamos de energía renovable.

Sobre la base de estos hallazgos, OVE hace las siguientes cuatro recomendaciones a la Administración del Grupo del Banco:

1. Estudiar con las autoridades de las Bahamas la posibilidad de brindar un apoyo más amplio y profundo a la política y la administración tributarias y a la gestión del gasto público, utilizando una combinación estratégica de instrumentos del Banco.

2. Fomentar una mayor coordinación entre las operaciones con y sin garantía soberana en los sectores de energía y transporte, lo que incluye el fortalecimiento de los marcos normativos y la atracción de inversiones del sector privado.

3. Sostener un diálogo a fondo con el gobierno para ayudar en el diagnóstico de los factores que dan lugar a la deficiente capacidad institucional del país y definir un plan de acción para fortalecerla.

4. Estudiar con las autoridades de las Bahamas la posibilidad de centrar en las islas Family algunas actividades, en vista de su mayor pobreza y los retos singulares que enfrentan.

La atonía de la actividad económica y el fuerte aumento del gasto público provocaron el deterioro de las finanzas públicas después de 2008. La deuda bruta del gobierno central pasó de menos del 30% del PIB en 2007 al 69,9% al cierre de 2016.

© *BID*

1 Contexto del Programa de País

Las Bahamas plantean desafíos singulares. Sus altos niveles de desarrollo humano[1] y su producto interno bruto (PIB) per cápita[2] —ambos entre los más altos de los países miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— no dejan ver importantes desafíos estructurales, económicos y sociales: una considerable desigualdad en el ingreso, un elevado nivel de desempleo, una base de competencias deficiente, un sector público ineficiente y una infraestructura inadecuada. Con una población de 369.700 habitantes[3], las Bahamas tienen un mercado interno pequeño, una base de producción limitada e incapaz de aprovechar las economías de escala y un entorno normativo deficiente en sectores importantes. Más de cuatro quintos de la población se concentra en las islas de New Providence y Grand Bahama y el resto se distribuye en las 30 islas Family. Esta dispersión plantea desafíos para el transporte, la administración pública y el empleo. Abordar estos desafíos exigirá una labor sostenida del gobierno, en la que el Grupo BID puede desempeñar una importante función.

A. Estructura económica y evolución económica reciente[4]

El turismo es el sector más importante de la economía de las Bahamas. El turismo, junto con las actividades de construcción impulsadas por el turismo y el sector de manufactura, contribuye aproximadamente un 60% al PIB, emplea a la mitad de la fuerza laboral y representa alrededor del 30% de los ingresos públicos. Puesto que más del 80% de los turistas proceden de los Estados Unidos, el sector depende mucho de los acontecimientos en ese país. Pese a inquietudes en torno a la estructura de costos del sector en relación con los competidores, las deficiencias en materia

de competencias y los potenciales problemas ambientales, el turismo ha repuntado recientemente, al registrar un crecimiento del 2,7% en 2016 y encaminarse hacia una tasa de crecimiento similar en 2017. La reciente inauguración gradual del complejo hotelero Baha Mar es un buen augurio para el sector a corto plazo. El turismo en las islas Family y el ecoturismo tienen un potencial de crecimiento considerable. No obstante, los desafíos en los sectores de energía, transporte, agua y seguridad ciudadana, así como la vulnerabilidad a desastres naturales (véase más información más adelante), plantean retos a largo plazo para este sector crucial de la economía.

Los servicios financieros constituyen el segundo sector más grande de la economía, que si bien se ha contraído en los últimos años sigue contribuyendo un 11% del PIB[5]. Al igual que en otros centros financieros extraterritoriales, las tendencias mundiales de reducción de riesgos han repercutido en las Bahamas, dando lugar a un mayor escrutinio de las instituciones financieras y a algunas interrupciones en las relaciones bancarias con corresponsales[6]. Esto ha llevado al sector financiero extraterritorial a centrar sus actividades en la gestión patrimonial.

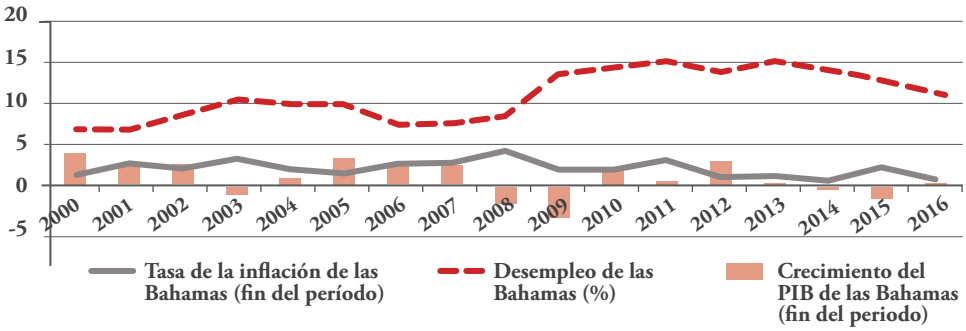
La industria y el sector agropecuario contribuyen juntos un 10% al PIB; hay algunas empresas industriales destacadas que exportan a los Estados Unidos y Europa. La mayor parte de la producción agrícola se consume internamente. Otros servicios, en particular los servicios gubernamentales, representan el resto del PIB.

El ritmo de crecimiento económico se desaceleró considerablemente en los últimos 15 años, aunque hay indicios de reactivación en los mercados laborales[7]. Durante este período, el crecimiento anual del PIB se situó en un promedio inferior al 0,6%, nivel apenas superior al crecimiento demográfico, en tanto que la tasa de desempleo en los últimos 10 años se ha duplicado (alcanzando una tasa de entre el 14% y el 15%; véase el Gráfico 1.1). Históricamente, la inversión extranjera directa ha sido uno de los principales factores del crecimiento económico y ha complementado la baja tasa de ahorro del país, pero ha disminuido considerablemente desde 2011 (véase el Anexo 2). No obstante, hay algunos indicios de reactivación. Según datos de la encuesta de fuerza laboral que llevó a cabo el Departamento de Estadística, se estima que a fines de 2016 la tasa de desempleo de la población general y los jóvenes (entre 15 años y 24 años) se redujo al 11,6% y el 25,1%, respectivamente, frente a los niveles máximos del 15,7% y el 30,8% registrados en 2014.

Gráfico 1.1

Tasas de crecimiento del PIB real, inflación y desempleo; 2000–2016 (%)

Fuente: Banco Central de las Bahamas.



La disminución de la tasa de crecimiento del PIB refleja también obstáculos estructurales y un gran deterioro de la productividad total de los factores. En el informe sobre la Consulta del Artículo IV de 2017, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que la tasa de crecimiento negativa de la productividad total de los factores (Gráfico 1.2) y la menor contribución, tanto de la acumulación de capital como de la mano de obra, ocasionaron una reducción considerable del crecimiento potencial desde 2000[8]. El desajuste de competencias en el mercado laboral y otros obstáculos estructurales entorpecen la actividad económica y crean un entorno de negocios deficiente[9].

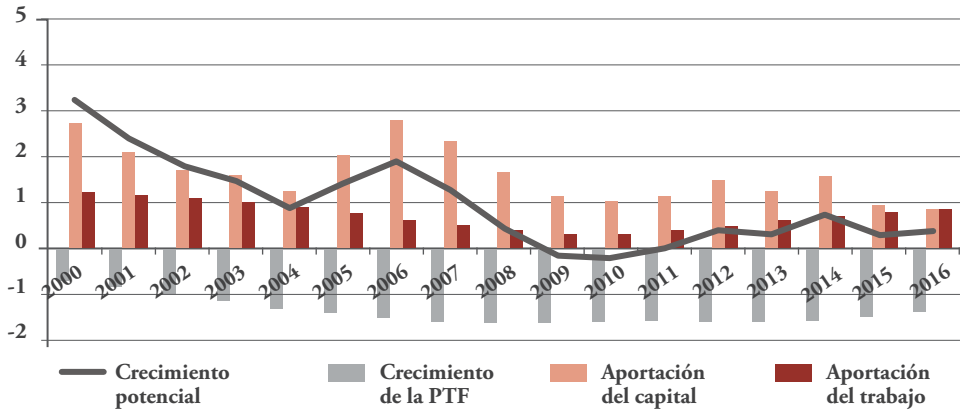


Gráfico 1.2

Factores que impulsan el crecimiento potencial (%)

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

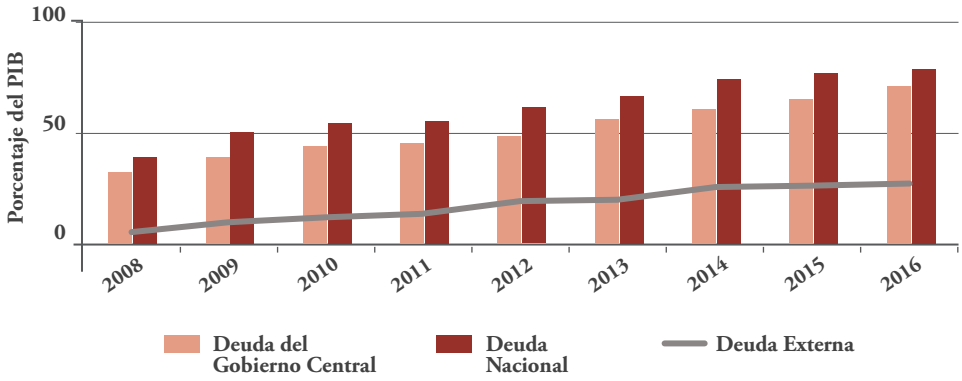
La atonía de la actividad económica y el fuerte aumento del gasto público dieron lugar a un deterioro de las finanzas públicas después de 2008, aunque los déficits públicos han mejorado notablemente desde el período 2012-2013. El déficit global del gobierno creció de alrededor del 2% del PIB en el período que va de los años noventa a mediados de la primera década del presente siglo hasta un nivel máximo del 6,4% en 2012-2013, antes de registrar una disminución de aproximadamente el 3,5% en 2015-2016 (véase el Anexo 3). Pese a los importantes aumentos continuos del gasto, el ingreso creció en más de cuatro puntos porcentuales del PIB gracias a la eficaz implementación de un impuesto al valor agregado (IVA) del 7,5% (introducido el 1 de enero de 2015) y otras reformas tributarias que ampliaron la base impositiva.

El deterioro de las finanzas públicas ocasionó un aumento considerable de la deuda bruta del gobierno central, de menos del 30% del PIB en 2007 al 69,9% al cierre de 2016. La deuda de empresas públicas con garantía del gobierno —como la Compañía de Electricidad de las Bahamas (BEC), la Compañía de Agua y Alcantarillado (WSC), la Corporación Hipotecaria y la Dirección de Préstamos para Educación— también ha crecido rápidamente y equivale a casi 1,5 puntos porcentuales del PIB. Si se incluye esta deuda, al cierre de 2016 la deuda nacional total se situó en alrededor del 77,9% del PIB (véase el Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3

Deuda nacional y del gobierno central, 2008-2016

Fuente: Banco Central de las Bahamas, informe anual (2011-2015) y revisión económica trimestral (diciembre de 2016).



La combinación del deterioro de las finanzas públicas y la reducción del potencial de crecimiento ha propiciado una rebaja paulatina de la calificación de riesgo crediticio de las Bahamas. Standard & Poor's ha rebajado acusadamente la calificación de la deuda soberana desde la recesión de 2008, de A- en enero de 2008 a BB+ (justo por debajo de la calificación de grado de inversión) en diciembre de 2016 (ambas con perspectivas estables). Moody's redujo su calificación de A3 con perspectivas negativas en agosto de 2011 a Baa3 con perspectivas negativas en agosto de 2017[10].

B. Desafíos de desarrollo

Aunque es uno de los más bajos de la región, el índice de pobreza de las Bahamas ha venido aumentando en el contexto de redes de protección social inadecuadas. De acuerdo con el Informe sobre el Estado de la Nación de 2015, el índice de pobreza aumentó del 9,3% en 2001 al 12,8% en 2013 y el 45% de los pobres tienen un empleo remunerado, pero no ganan lo suficiente para mantener a sus familias. El desempleo contribuye en gran medida a la pobreza en las Bahamas. Las islas Family tienen un porcentaje desproporcionado de pobres: en Eleuthera asciende al 17,3% y en Abaco y Andros, al 20,3%. Según las curvas de Lorenz elaboradas por el Departamento de Estadística, desde 1999 se ha producido un deterioro significativo en la distribución del ingreso familiar, tras una mejora considerable después de 1973[11]. La versión preliminar del Plan de Desarrollo Nacional propone un plan integral para reducir la pobreza y la exclusión social.

La deficiencia de competencias en el mercado de trabajo constituye una limitación fundamental para el desarrollo y el crecimiento económicos. Aunque las Bahamas son un país de alto desarrollo humano[12], las mejoras en materia educativa no han generado una fuerza laboral con competencias adecuadas. Por el contrario, las bajas tasas de graduación sumadas al deficiente desempeño en los exámenes son indicadores preocupantes respecto a la calidad de los futuros jóvenes profesionales y de sectores clave de la economía, como el turismo, las finanzas y la función pública. Las deficiencias de la base de capital humano se ven exacerbadas por la emigración: según estimaciones, del 67% de los egresados de la educación superior a países de la

OCDE en busca de oportunidades que no se encuentran en una economía pequeña[13]. Para subsanar el déficit de competencias, empresas locales e internacionales destinan abultadas sumas al pago de tasas de inmigración para llevar personas talentosas con calificaciones especializadas. Hay grandes empleadores, como Atlantis y Baha Mar, que cuentan con instalaciones de capacitación propias; sin embargo, muchas PYME no pueden absorber el costo de brindar capacitación. El Banco ha proporcionado un volumen sustancial de capacitación a empleados públicos, pero los resultados no son alentadores (véase más información más adelante).

La incidencia de delitos —especialmente los delitos violentos— ha aumentado. Según la Real Fuerza de Policía de las Bahamas, los delitos contra la propiedad y contra las personas han aumentado sustancialmente desde 2005, con New Providence como epicentro. En 2015, se registró en el país un nivel inédito de homicidios: 146, comparado con 123 en 2014. Las violaciones y el robo a mano armada también aumentaron un 16% y un 5%, respectivamente, en 2015. Los delitos violentos y el robo afectan el entorno de negocios y el turismo.

Importantes deficiencias en el sistema de gestión de las finanzas públicas afectan la integridad de la presentación de información financiera y la calidad del gasto. Además, la presupuestación de capital no está plenamente integrada en el proceso de planificación presupuestaria anual y no existe un marco jurídico para dar seguimiento a la implementación de las prioridades de política[14]. Las autoridades están adoptando medidas para modernizar el sistema de gestión de las finanzas públicas del país, pero se requieren esfuerzos suplementarios para mejorar la presentación de información y la disciplina en el gasto. La finalización del Plan Nacional de Desarrollo debería ayudar a reforzar el marco de gestión de las finanzas públicas.

Las Bahamas dependen en gran medida del petróleo importado para la generación de electricidad y el transporte y, por lo tanto, es muy alta su exposición a las variaciones de los precios internacionales del crudo. El país cuenta con pocas fuentes de energía renovable. BEC, que controla la generación, transmisión y distribución de electricidad por medio de la Compañía de Energía y Luz de las Bahamas (BPL), su subsidiaria, no tiene incentivos normativos para operar de manera rentable, su suministro es poco fiable e insuficiente[15] y arroja pérdidas de hasta un 15% de la generación debido a fugas. El marco normativo no permite el ingreso de otros proveedores al mercado y las tarifas subvencionadas de BEC desalientan la eficiencia energética y la conservación de energía. Ante la falta de fiabilidad del suministro de BEC, el sector turístico debe invertir en generadores a fin de tener un respaldo para satisfacer sus necesidades energéticas.

El sector del transporte se ve particularmente afectado por la geografía del país. Si bien el transporte aéreo es fundamental para tener acceso a las islas remotas, algunos aeropuertos no cumplen con las normas internacionales. El transporte por carretera es limitado y las carreteras están congestionadas, lo que reduce la movilidad. Los

problemas de congestión del tránsito también incrementan el costo de transporte de los bienes comercializables y no comercializables y, por consiguiente, inciden negativamente en la competitividad y el turismo del país.

La disponibilidad de agua dulce en las Bahamas es reducida, de lejos la menor de América Latina y el Caribe[16]. Las aguas subterráneas son la única fuente de agua dulce en New Providence; su explotación, sin embargo, está agotando el acuífero y una extracción excesiva puede ocasionar la intrusión de agua salada. Por consiguiente, WSC, de propiedad estatal, ha invertido en el uso de procesos de desalinización para ampliar el abastecimiento de agua. Aunque la tecnología de ósmosis inversa produce el agua de mayor calidad, resulta muy onerosa y ha aumentado el costo del servicio para WSC. Muchas de las islas Family carecen de un servicio centralizado de alcantarillado y agua, y solo el 55% de las viviendas de New Providence tiene acceso al agua que suministra WSC. Asimismo, en el último decenio WSC ha tenido niveles de agua no facturada de alrededor del 50%[17], principalmente debido a la antigüedad y el deterioro de la red, el alto costo de su ampliación, la falta de mantenimiento y las prácticas comerciales inadecuadas. La cobertura del sistema de alcantarillado en las zonas pobladas también es insuficiente[18], lo que plantea riesgos considerables de contaminación de las aguas subterráneas. Si bien esta situación ha mejorado en años recientes, el desafío estructural (que incluye un marco jurídico deficiente) afectan la sostenibilidad financiera de la empresa[19].

La infraestructura es actualmente inadecuada para resistir los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Las Bahamas han sufrido reiteradamente desastres naturales, en particular huracanes, con considerables costos materiales y humanos. Se estima que las pérdidas combinadas causadas por los huracanes Joaquín (2015) y Matthew (2016) ascienden a US$800 millones[20], y recientemente el huracán Irma (2017) ha elevado esos costos.

Las Bahamas siguen estando un tanto desconectadas del resto del mundo en lo que se refiere al comercio, aun cuando sus importaciones representan un tercio del PIB. El país todavía no es miembro titular de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, si bien es miembro de la Comunidad del Caribe, no participa en el Mercado Único del Caribe. Por otro lado, aunque firmó un acuerdo de asociación económica con los países del Foro del Caribe[21] y de la Unión Europea, la puesta en práctica de dicho acuerdo se ha demorado[22]. Existe una gran dispersión de aranceles y las barreras de entrada son habituales. Si bien el Departamento de Aduanas se encuentra en un proceso de modernización con ayuda del Banco, sus anteriores procedimientos obsoletos dieron lugar a un despacho de carga ineficiente y un endeble control fronterizo, además de costos logísticos elevados que dificultan el comercio internacional. El marco institucional de comercio exterior del país se está mejorando para facilitar la formulación de la política comercial y la adhesión a la OMC. El acceso preferencial a los mercados de los Estados Unidos de América y Canadá es posible a través de acuerdos bilaterales de comercio.

C. Perspectivas a mediano plazo

Se prevé que las Bahamas crecerán con relativa lentitud a mediano plazo. Como se señaló anteriormente, la economía está dando muestras de cierta reactivación, se ha registrado un crecimiento moderado en el sector del turismo y la inversión extranjera está estimulando la actividad en el sector de la construcción. Sobre esta base, y dada la reciente inauguración del complejo turístico Baha Mar, en 2017 se prevé que el PIB real crecerá entre el 0,8% y el 1%, aproximadamente. A corto plazo, este centro vacacional podría dar un importante impulso a la economía y el empleo. De cara al futuro, la continuación de la baja productividad total de los factores y la atonía del crecimiento en los Estados Unidos apuntan a que el potencial de crecimiento se mantendrá en un nivel bajo, entre el 1% y el 1,5%. El despliegue de esfuerzos decididos para fortalecer las finanzas públicas (lo que propiciaría una mejora de la calificación crediticia del país) y los resultados de educación, para hacer frente a los problemas y las restricciones de los sectores de la energía y el agua, y para mejorar el transporte atraería un mayor volumen de inversión extranjera directa y propiciaría un mayor crecimiento. Algunos de estos esfuerzos podrían ser respaldados por asociaciones público-privadas, lo cual aliviaría las presiones sobre los recursos públicos y alentaría aún más la inversión extranjera directa.

La Estrategia de País estableció la educación, la seguridad alimentaria, el transporte y la inmigración informal como temas para continuar el diálogo de política.
© BID

2 El Programa del Grupo BID

A. Estrategias de país

Entre 2010 y 2017 el Banco aprobó dos estrategias de país en estrecha consulta con el gobierno, que valora al Banco no solo como fuente de financiamiento sino también como importante proveedor de asistencia técnica, conocimientos sectoriales y apoyo en la gestión de proyectos. La Estrategia de País de 2010 se centró en cuatro objetivos de desarrollo, en tanto que la de 2013 identificó cinco, algunos de los cuales eran los mismos en ambas (Cuadro 2.1). Las dos estrategias incluyeron una matriz de resultados que fijó objetivos específicos para los ámbitos prioritarios; esos objetivos que sirvieron de referencia a la Oficina de Evaluación y Supervisión para analizar la ejecución y la efectividad del programa.

Cuadro 2.1. Prioridades de las Estrategias de País

	Estrategia de País de 2010	Estrategia de País de 2013
	Energía	Finanzas y gestión públicas
	Agua y saneamiento	Seguridad ciudadana y justicia
	Transporte	Energía
	Desarrollo de PYME	Desarrollo del sector privado
		Gestión del riesgo costero y adaptación al cambio climático
Otros ámbitos de diálogo		Educación Seguridad alimentaria Transporte Inmigración informal

Fuente: Estrategia de País con las Bahamas 2010 2013 y Estrategia de País con las Bahamas 2013 2017.

La Estrategia de País de 2010 procuró estimular el crecimiento durante un período de contracción económica brindando apoyo anticíclico al programa de inversión de capital que el gobierno emprendió en los sectores clave del transporte, la energía, el agua y el saneamiento, así como del desarrollo de las PYME. Se hizo mucho hincapié en el transporte, dado que se proyectaba que las necesidades del país en ese sector a mediano plazo ascendían a aproximadamente US$1.000 millones. Asimismo, el Banco también dio prioridad al agua y el saneamiento, que recibió la mayor parte del respaldo financiero durante el período después del transporte. Con el cambio de gobierno en 2012, el sector del agua y el saneamiento dejó de considerarse prioritario y, por consiguiente, en la segunda estrategia de país no se contempló prestarle apoyo adicional. La Estrategia de País de 2010 también identificó la mejora de la productividad como prioridad estratégica e incluyó un programa de acciones para respaldar el desarrollo de las PYME, que contemplaba reformas del clima de negocios y la logística comercial. No se destinó financiamiento al sector energético debido a la falta de compromiso para reformar BEC.

Pese a la atención que prestó al crecimiento, la Estrategia de País de 2010 no estaba plenamente alineada con las necesidades de desarrollo de las Bahamas o con las recomendaciones de la anterior Evaluación del Programa de País de OVE. Si bien respondía a las solicitudes del gobierno, la Estrategia de País no incluyó la seguridad ciudadana como ámbito prioritario, pese al aumento de la delincuencia y su efecto nocivo en el turismo y la actividad económica. Asimismo, si bien en la última Evaluación del Programa de País (2009) se recomendaba que el Banco colaborara más estrechamente con el país para reforzar la planificación y gestión de la inversión pública, el apoyo del Banco se limitó a fortalecer los sistemas nacionales a través de una operación en el marco del PRODEV por US$1,5 millones (Gestión por Resultados, BH-T1013) aprobada en 2010. La labor contemplada por el PRODEV fue un paso en la dirección correcta, pero demasiado tímido para hacer frente a los retos relacionados con el ingreso y el gasto. OVE también recomendó que el Banco prestara más atención a los importantes desafíos fiscales que el país confrontaba al inicio del período, a las islas Family, a la vulnerabilidad a desastres naturales y a la necesidad de sentar las bases para la futura participación del sector privado, pero estos temas no se vieron reflejados en la Estrategia de País[23].

Tras la victoria del Partido Liberal Progresista en las elecciones generales de 2012, el gobierno entrante solicitó al Banco que preparara una nueva estrategia de país para realinear su apoyo con las prioridades estratégicas del nuevo gobierno, el ciclo político quinquenal, algunos de los principales retos de desarrollo que confrontaba el país y las recomendaciones de OVE. La Estrategia de País 2013-2017 se alineó completamente con las prioridades del gobierno: (i) reformar las finanzas y la gestión del sector público para hacer frente a la sostenibilidad fiscal y de la deuda[24]; (ii) fomentar la cohesión social, con énfasis en la prevención de la delincuencia y la violencia y el fortalecimiento del sistema de justicia penal; (iii) modernizar el sector de la electricidad y diversificar la matriz energética; (iv) diversificar la economía y sus socios comerciales mediante la mejora de los ámbitos de ventaja comparativa y la eliminación de las restricciones para la actividad del sector privado, y (v) generar resiliencia a los desastres naturales

mejorando la gestión de las zonas costeras e incorporando medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en la planificación, el control y el seguimiento del desarrollo[25]. La Estrategia de País estableció también la educación, la seguridad alimentaria, el transporte y la inmigración informal como temas para continuar el diálogo de política y se comprometió a generar préstamos sin garantía soberana "alineados con el desarrollo y la diversificación del sector privado", concediendo financiamiento directo para energía renovable y eficiencia energética. Asimismo, en la estrategia se hizo un esfuerzo importante por abordar las recomendaciones de OVE, como prestar más atención a las inversiones en las islas Family, las preocupaciones fiscales y la vulnerabilidad a desastres naturales y preparar el terreno para la participación del sector privado (Anexo 4).

La selección de los cinco sectores prioritarios y ámbitos de diálogo pusieron de manifiesto la flexibilidad del Banco para adaptarse a las cambiantes prioridades del gobierno. También reflejó el impacto potencial de las inversiones del Banco; las ventajas comparativas de la institución, incluidas su experiencia y pericia regionales y la solidez de su labor analítica; y "las considerables inversiones financiadas por el Banco que ya se habían hecho en infraestructura". Especialistas del Banco prepararon notas económicas y sectoriales en doce ámbitos. Si bien la profundidad, el alcance y la calidad de las notas varió de un sector a otro, la mayor parte incluyó un análisis lo suficientemente robusto como para servir de base para el diálogo.

El Programa de País del Banco con las Bahamas fue pertinente desde el punto de vista financiero. El Banco, el principal acreedor multilateral del país (pues el BID no tiene una política de graduación como el Banco Mundial), representa alrededor del 98% de la deuda de las instituciones financieras internacionales, entre el 25% y el 27% de la deuda externa del gobierno central y el 4% de la deuda total del gobierno central.

B. Programa de operaciones[26]

Durante el período de ocho años objeto de revisión, el Grupo BID aprobó 56 operaciones nuevas, por un valor total estimado de US$702,1 millones (Cuadro 2.2). La mitad de este total correspondió a tres operaciones de préstamo regionales sin garantía soberana para un intermediario financiero, pero los fondos terminaron beneficiando a PYME brasileñas, argentinas, colombianas, chilenas, paraguayas y peruanas[27]. Con la otra mitad (47%) se financiaron 10 préstamos con garantía soberana, de los cuales los montos más grandes correspondieron a los sectores del transporte (US$150 millones) y el agua (US$81 millones). Se destinaron montos más pequeños a seguridad ciudadana (US$20 millones), mercado de trabajo y competencias laborales (US$25 millones), gestión de las finanzas públicas (US$30 millones), protección social (US$7,5 millones) y comercio exterior (US$16,5 millones) (véase el Anexo 5). La cartera activa del sector privado constaba de dos préstamos relativamente pequeños de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) en el sector energético (US$4 millones) y tres programas de crédito FINPYME (US$2,73 millones). El Fondo

Multilateral de Inversiones (FOMIN)[28] financió seis operaciones no reembolsables en ciencia y tecnología, desarrollo de PYME, mercados financieros, turismo y agricultura. El saldo del financiamiento se distribuyó entre 32 operaciones de cooperación técnica no reembolsable en ocho sectores (véase el Anexo 5).

Cuadro 2.2. Montos aprobados del Grupo BID, por instrumento y año (en millones de US$)

Instrumento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Préstamos de inversión con garantía soberana		81,0	89,0	-	33,0	20,0	25,0	35,0	283,0
Operaciones híbridas con garantía soberana (préstamos en apoyo de reformas de política + préstamos para cooperación técnica rembolsables)		50,0							50,0
Intermediarios financieros (operaciones sin garantía soberana)									
Cooperación técnica	1,9	1,5	0,2	2,1	0,8	2,3	1,9	0,2	10,8
CII				0,1	2,1	0,5	1,0	3,0	6,7
FOMIN	0,5	0,2		0,2	0,1	0,5			1,5

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.
Nota: Este cuadro se ha modificado para excluir información confidencial, de conformidad con la excepción aplicable a información relativa a operaciones sin garantía soberana estipulada en el párrafo 4.1 j de la Política de Acceso a Información del Banco.

La composición de los préstamos del Banco que beneficiaron directamente a las Bahamas[29] presentó un fuerte sesgo hacia la infraestructura y no abordó algunas de las otras prioridades estratégicas que ocupaban un lugar destacado en ambas estrategias de país. De los US$352,1 millones aprobados que beneficiaron a las Bahamas directamente, casi la mitad (43%) se destinó a financiar cuatro proyectos de transporte. La gestión de las finanzas públicas recibió 9%, seguida por el trabajo (7%), la seguridad ciudadana (6%), el comercio exterior (5%) y la protección social (2%). El desarrollo de las PYME recibió solo el 0,8% para tres proyectos. Ante las dificultades para acometer la reforma de BEC, no se concedieron préstamos para subsanar las importantes restricciones estructurales en el sector de la energía, diversificar la matriz energética o fortalecer el marco institucional y de política de BEC. El único financiamiento otorgado para energía fue de US$4 millones (1%) para dos proyectos de energía solar. Tampoco hubo préstamos que atendieran temas apremiantes en el sector turístico o la equidad social y la pobreza. A pesar de las recomendaciones anteriores de OVE y las prioridades establecidas en las estrategias de país, el financiamiento para las islas Family fue reducido (Gráfico 2.1).

Además de las operaciones aprobadas entre 2010 y 2017, la cartera objeto de evaluación incluyó nueve operaciones preexistentes (tres préstamos de inversión, dos operaciones no reembolsables para inversión y cuatro operaciones de cooperación técnica) con un saldo no desembolsado de US$106,7 millones al 1 de enero de 2010. Las nueve operaciones fueron aprobadas en ciclos de estrategias de país anteriores y se completaron durante el actual período de evaluación (véase el Anexo 6).

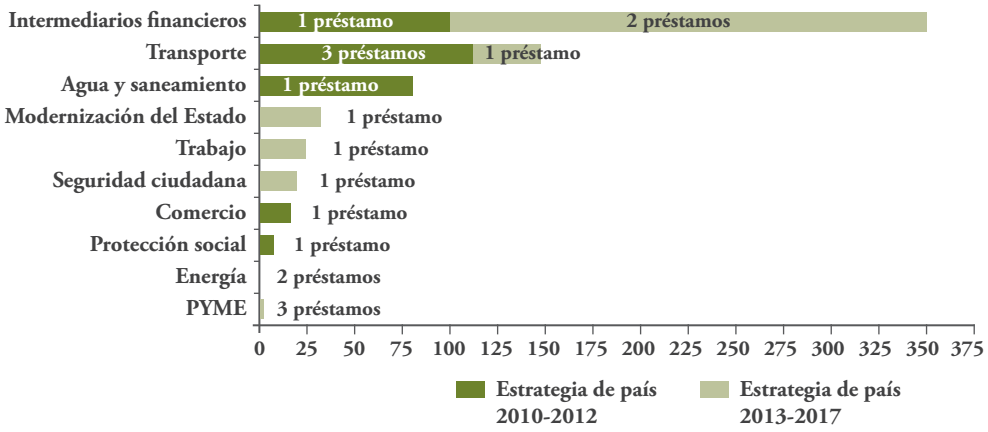


Gráfico 2.1

Préstamos aprobados (en millones de US$), por sector y estrategia de país (BID-CII)

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

Aunque el costo de preparar préstamos de inversión disminuyó durante el período (véase el Cuadro 2.3), la ejecución de este tipo de préstamos tardó en promedio 93 meses (más de siete años) y no los cuatro o cinco años previstos originalmente. Un análisis inadecuado de la capacidad institucional[30], las competencias del personal[31], el equipamiento y la coordinación[32] contribuyó en parte a los retos de ejecución (véase el Recuadro 2.1), además de que el Banco con frecuencia subestimó el tiempo necesario[33]. El diseño de los proyectos podía ser muy complejo y exigir una capacidad técnica y un compromiso político con los que no siempre se contaba[34]. La lentitud en la toma de decisiones también incidió en la velocidad de los desembolsos y la ejecución[35].

Cuadro 2.3. Costo de preparar préstamos de inversión

Grupo	Aprobados en 2004-2009	Aprobados en 2010-2016	Variación porcentual
BH	12.392	7.639	-38%
CCB	7.963	5.152	-35%
BID	3.334	3.068	-8%
Costo de preparación promedio de préstamos de inversión aprobados denominados en US$ millones.			

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

Las demoras operacionales han sido onerosas para las Bahamas. En el caso de INSPIRE, por ejemplo, el Gobierno pagó al Banco más de US$100.000 en comisiones de compromiso debido a demoras en las adquisiciones. El poder adquisitivo se redujo a causa de la inflación (el 2% en promedio) y los retrasos en la ejecución (de 2,5 años en promedio). El impacto fue muy extremo en el Programa de Transporte para New Providence. Aprobado originalmente en 2001 por un monto de US$46 millones, el programa recibió dos rondas de financiamiento suplementario en forma de préstamos (por un total de US$165 millones) y múltiples prórrogas para alcanzar los objetivos originales. Según los documentos del proyecto, la segunda y tercera rondas de financiamiento suplementario (en 2008 y 2012) fueron necesarias porque las prolongadas demoras incrementaron considerablemente el costo de ejecución, la demanda superó el diseño original y el costo de hacer negocios en Nassau aumentó en términos de tiempo, dinero e impacto ambiental. El proyecto quedó concluido en 2016[36].

De conformidad con la Estrategia de País 2013-2017 y las recomendaciones de OVE, el Banco desplegó esfuerzos considerables para respaldar a las unidades de ejecución de los proyectos, pero no siempre fueron fructíferos. Al igual que con el resto de la cartera, estos esfuerzos tendieron a ser lentos e incompletos (véase el Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Evaluación del fortalecimiento institucional en los préstamos de inversión

OVE examinó las actividades de fortalecimiento institucional de los préstamos de inversión activos durante el período objeto de evaluación. El fortalecimiento institucional se definió como cualquier actividad financiada por el Banco encaminada a mejorar la capacidad de una institución gubernamental para el desempeño eficaz de las funciones que tiene encomendadas, ya sean estratégicas o de tipo operacional.

Énfasis en el fortalecimiento institucional. Prácticamente todas las operaciones incluyeron algún tipo de fortalecimiento institucional[a]. Dos préstamos se destinaron exclusivamente a fortalecer instituciones nacionales (operaciones BH-L1016 y BH-L1035), en tanto que el resto contempló el fortalecimiento institucional como un componente del proyecto. El financiamiento aprobado para este tema se cifró en US$88,9 millones, suma equivalente al 20% del financiamiento del Banco a través de préstamos de inversión, aunque los montos efectivamente desembolsados fueron inferiores a los niveles programados originalmente. El programa Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas y del Seguimiento del Desempeño representó el 34% del apoyo total para fortalecimiento institucional, seguido por el Programa de Apoyo al Sector de Comercio Exterior y el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia, con 17% y 15%, respectivamente.

Pertinencia. En la mayor parte de los proyectos se identificaron aspectos relacionados con un bajo nivel de capacidad institucional, aunque fueron pocos los que incluyeron un análisis completo de ellos. Los principales problemas identificados fueron la dotación de personal inadecuada, el conjunto de competencias y la falta de equipamiento, la falta de coordinación dentro de las instituciones y entre ellas, y la insuficiente capacidad para seguimiento y supervisión. Normalmente, las actividades de fortalecimiento institucional incluyeron capacitación, estudios, equipamiento y sistemas de cómputo. En principio las intervenciones parecían pertinentes para abordar los problemas identificados, aunque los aspectos de coordinación se atendieron con menor frecuencia.

Ejecución y resultados. La ejecución de las actividades de fortalecimiento institucional durante el período que abarca esta evaluación fue lenta, a la par del ritmo de la cartera global de operaciones. A mediados de 2017, se había desembolsado el 15% del financiamiento aprobado para fortalecimiento institucional. Los tres préstamos preexistentes desembolsaron todos los fondos aprobados, pero ninguno alcanzó todos los resultados previstos. Entre las aprobaciones nuevas, la operación

Mejora de los Sistemas de Suministro de Agua y Saneamiento de New Providence y el Programa de Reforma de la Red de Protección Social alcanzaron la mayor proporción de resultados en fortalecimiento institucional. Las operaciones aprobadas después de 2013 desembolsaron un monto mínimo de recursos para fortalecimiento institucional.

Nota: [a] La única excepción fue la operación Financiamiento Suplementario para el Programa de Transporte de New Providence II, que proporcionó financiamiento suplementario —principalmente para obras civiles— al Programa de Transporte para New Providence original.

El Banco identificó adecuadamente algunos riesgos durante el período objeto de revisión, pero en algunos casos no logró mitigarlos lo suficiente. Por ejemplo, el Banco identificó los riesgos reputacionales que el cierre de caminos y los trastornos relacionados con el Programa de Transporte para New Providence plantearían para el propio Banco y el gobierno; sin embargo, la contratación de un consultor en relaciones públicas no bastó para mitigar la percepción pública negativa del proyecto. Asimismo, el Banco identificó correctamente el riesgo de un bajo nivel de apoyo e interés de los actores con respecto las reformas del sector energético, pero pensó erróneamente que la asistencia técnica financiada por el Banco e implementada desde 2010 lo mitigaría. Situaciones similares fueron comunes en otros proyectos (véanse, por ejemplo, en el capítulo 3, los epígrafes E -agua y saneamiento-, F -energía- e I -protección social-).

Si bien se han registrado algunos resultados positivos en los sectores fiscal, de comercio, de agua y saneamiento y de seguridad ciudadana, los resultados han sido limitados o insignificantes en otros sectores.

© *BID*

3 Resultados y Sostenibilidad

A. Gestión fiscal

Resultados previstos de la Estrategia de País:	1. Un marco transparente y simplificado para la administración tributaria. 2. Mejoras en la eficiencia en la asignación de los gastos. 3. Mejora de la calidad del programa de inversiones del país. 4. Mejora de la gestión del sector público.				
Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-L1035	Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas y del Seguimiento del Desempeño	2014	33.000.000	33.000.000	0%
BH-T1034	Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Oficina del Primer Ministro	2013	450.000	450.000	100%
BH-T1022	Condiciones para una Política Fiscal Sostenible en Las Bahamas	2011	612.000	527.791	100%
BH-T1013	Gestión por Resultados	2010	1.500.000	1.500.000	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

La asistencia técnica que prestó el Banco sobre gestión fiscal fue bien recibida y dos de las tres operaciones de cooperación técnica entregaron todos los productos previstos. La operación de cooperación técnica Gestión para Resultados en el marco del PRODEV, por US$1,5 millones, contribuyó a la preparación de un proyecto de ley sobre adquisiciones y al diseño e implementación parcial del sistema de información integrado sobre gestión financiera, que se pondrá en marcha con recursos del préstamo de inversión de US$33 millones Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas y del Seguimiento del Desempeño. La operación de cooperación

técnica Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Oficina del Primer Ministro financió el primer Plan Nacional de Desarrollo, creó la oficina de planificación económica dentro de la Oficina del Primer Ministro, mejoró el marco jurídico para la función de planificación y ayudó a diseñar el componente de seguimiento del desempeño del préstamo de inversión. Lamentablemente, el segundo componente de esta operación (mejorar la capacidad de toma de decisiones de la Dirección de Inversión de las Bahamas) no se completó y sus recursos se destinaron a financiar el primer componente[37]. El Banco tuvo un préstamo en apoyo de reformas de política relacionado con la política y la administración tributarias en el inventario de proyectos, pero el gobierno decidió emprender las reformas por sí solo, beneficiándose en gran medida de la asistencia técnica que el Banco había brindado anteriormente en la operación de cooperación técnica Condiciones para un Equilibrio Fiscal Sostenible en las Bahamas, que ayudó a estudiar y evaluar varias cuestiones pertinentes del gasto y los ingresos (impuesto a la propiedad, riesgos fiscales, jubilaciones, riesgos macroeconómicos, empresas públicas, gastos de operación, etc.). El aporte más importante de esta operación fue la asistencia para ayudar a diseñar e implementar el IVA, que incluyó un análisis del impacto de la reforma sobre las variables macroeconómicas. La exitosa implementación del IVA en 2015 contribuyó a incrementar los ingresos del 16% del PIB a alrededor del 20% del PIB entre 2014 y 2016. Con respecto al préstamo de inversión Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas y del Seguimiento del Desempeño, es prematuro evaluar los resultados porque aún no se han desembolsado recursos.

El diseño de estas operaciones se basó en un acertado diagnóstico sectorial. La operación del PRODEV se sustentó en un análisis realizado en 2009, para el que se utilizó una herramienta del PRODEV, que describió el estado de implementación de la gestión por resultados en el país y permitió formular un plan de implementación. La operación de cooperación técnica Condiciones para una Política Fiscal Sostenible en las Bahamas se basó en varios estudios emprendidos por el gobierno, el Banco[38], el FMI y la Comunidad del Caribe[39]. Por su parte, el préstamo de inversión Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas y del Seguimiento del Desempeño se benefició enormemente de la asistencia técnica brindada por la operación de cooperación técnica del PRODEV y de una evaluación de gasto público y responsabilidad financiera (PEFA)[40]. OVE no halló ningún diagnóstico que sustentara la preparación de la operación de cooperación técnica Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Oficina del Primer Ministro".

Sin embargo, hasta la fecha han sido pocos los avances cuantificables en la consecución de los objetivos de la Estrategia de País. Se tiene que seguir trabajando para lograr una administración tributaria transparente y simplificada y mejorar la administración del sector público en general. Hasta el momento, las mejoras en la gestión de las finanzas públicas y la calidad del programa de inversión del país son insignificantes.

B. Comercio exterior

Resultados previstos de la Estrategia de País:	1. Mejora de la logística del comercio exterior y facilitación de esta actividad, establecimiento de una ventanilla electrónica única. 2. Refuerzo de la capacidad sectorial para formular y ejecutar una estrategia de comercio exterior.				
Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-T1054	Intercambio de Conocimiento para Fortalecer el Sistema Bancario del Caribe	2016	11.744	11.744	100%
BH-L1016	Programa de Apoyo al Sector de Comercio Exterior	2012	16.500.000	16.500.000	68%
BH-T1020	Modernización de Aduanas en las Bahamas	2010	18.286	14.929	100%
BH-T1011	Fortalecimiento del Departamento de Aduanas de las Bahamas	2010	199.183	169.182	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

Aunque se ha desembolsado solo el 68% de los recursos del préstamo correspondiente, los objetivos del Programa de Apoyo al Sector de Comercio Exterior se están alcanzando. Los cambios en el Departamento de Aduanas (BCD) son bastante visibles, con algunos resultados preliminares importantes. Se ha reducido el tiempo necesario para llevar a cabo varios procedimientos aduaneros y Aduanas ha aumentado su capacidad para la captura de contrabandistas, el decomiso de bienes y la detención de inmigrantes ilegales. Para ser más específicos, el tiempo para despachar bienes importados se ha reducido de 72 horas en 2012 a 30 horas en junio de 2016 (la meta es 24 horas); el coeficiente costo del personal/recaudación de ingresos ha disminuido de 2,8 a 2,1 (la meta es 2,1); el tiempo promedio para llenar la declaración de importaciones se ha reducido de 24 horas a 3 horas (la meta es 7,2 horas); el porcentaje de declaraciones aduaneras de importación y exportación que se presentan electrónicamente ha aumentado del 2% al 70% (la meta es el 100%); el porcentaje de declaraciones de importación objeto de inspecciones físicas o verificaciones de documentos impresos se ha reducido del 80% al 40% (la meta es el 10%); el número de incautaciones se ha incrementado de 60 a 94 (la meta es 120) y el número de empleados permanentes en la unidad del Ministerio de Servicios Financieros dedicada al comercio ha aumentado de 2 a la meta de 10[41].

El programa fue bien diseñado, ya que se benefició de un minucioso análisis de los principales problemas que aquejan el Departamento de Aduanas y de dos operaciones de cooperación técnica aprobadas en 2010. El análisis y las operaciones de cooperación técnica ayudaron a centrar el programa en aspectos fundamentales y proporcionaron capacitación que era muy necesaria. Asimismo, esta labor preparatoria resultó esencial para comprender el carácter de archipiélago de las Bahamas y las cuestiones conexas de seguridad y control de fronteras. El programa se enmarcó apropiadamente en la

estrategia de integración competitiva regional y global (documento GN-2565), que considera los esfuerzos de facilitación del comercio y fortalecimiento aduanero como medios para el crecimiento económico y la mejora de la competitividad.

Los avances en el logro de los objetivos de la Estrategia de País han sido desiguales. La implementación de la ventanilla electrónica única sigue adelante y, como se mencionó en el párrafo anterior, la logística y la facilitación del comercio están mejorando. Sin embargo, no hay datos que demuestren que la capacidad para formular y aplicar una estrategia comercial ha aumentado con respecto al inicio del período.

Las perspectivas de sostenibilidad son positivas. Es evidente que el programa ayudará a fortalecer la capacidad del gobierno para recaudar ingresos incrementado la eficiencia de las operaciones aduaneras y reforzando una base importante para los ingresos derivados del IVA. Se considera que la operación es eficiente en función del costo, ya que se amortizará durante el período de ejecución quinquenal a través de los costos ahorrados en las transacciones comerciales, los ahorros relacionados con la eficiencia de las entidades de regulación y la mayor capacidad para recaudar ingresos. De hecho, las mejoras documentadas en la eficiencia aduanera apuntan a ahorros anuales de unos US$3 millones y se obtendrán beneficios adicionales importantes una vez que la ventanilla electrónica única se encuentre en pleno funcionamiento. Asimismo, el apoyo del gobierno y el sector privado al programa es generalizado y hay consenso en el sentido de que reportará beneficios considerables para el país, entre ellos la ratificación del Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea y la adhesión a la OMC. Podría ser necesaria una prórroga para completar la labor del programa.

C. Seguridad ciudadana

Resultados previstos de la Estrategia de País:	**1.** Reducción de los niveles de delincuencia. **2.** Aumento del número de jóvenes inscritos en programas que fomentan la cohesión social. **3.** Fortalecimiento de las capacidades de planificación estratégica del sector de justicia penal. **4.** Mejora de la percepción de la seguridad y el orden.

Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-L1033	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia	2015	20.000.000	20.000.000	12%
BH-T1046	Apoyo al Diseño de un Sistema de Reinserción de Expresidiarios	2015	345.907	345.907	41%
BH-T1037	Proyecto Piloto para un Sistema de Justicia Expedita en las Bahamas	2013	250.000	249.954	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

La operación de cooperación técnica Programa Piloto para un Sistema de Justicia Expedita en las Bahamas proporcionó información para diseñar soluciones empíricas destinadas a reducir el rezago en los procesos judiciales. Esta operación de cooperación técnica

permitió al sistema de justicia identificar por primera vez las causas de los retrasos de la justicia penal y aportó conocimientos especializados para diseñar soluciones que aceleren los procedimientos judiciales y, paralelamente, fortalezcan las protecciones jurídicas de los procesados. Desde 2013, la Procuraduría General ha avanzado en la tarea de reducir el número de casos penales rezagados más que en cualquier otro momento en los últimos dos decenios. Las tasas de fallos condenatorios pasaron del 31% en 2012 al 66% en 2016; el número de casos resueltos ante la Corte Suprema aumentaron de 118 en 2018 a 232 en 2016; el plazo para la presentación de un auto de procesamiento voluntario se redujo de 344 días en 2012 a 68 días en 2016[42], y se resolvieron siete casos de homicidio en el lapso de un año (2015) frente a ninguno en 2012[43]. Aunque la operación de cooperación técnica Apoyo al Diseño de un Sistema de Reinserción de Expresidiarios no ha desembolsado todos sus recursos (se ha desembolsado el 41%), la asistencia técnica brindada hasta la fecha constituye otro paso en la tarea de diseñar políticas de prevención de la delincuencia basadas en información empírica. Los sistemas de libertad condicional y reinserción que se están diseñando y poniendo en práctica se apoyan en un diagnóstico a fondo de la situación en las Bahamas teniendo en cuenta experiencias exitosas en otras partes del mundo.

Es prematuro evaluar los resultados directos del préstamo de inversión Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia porque solo ha desembolsado el 12% de sus recursos. El préstamo se basó en un sólido diagnóstico elaborado a partir de dos operaciones de cooperación técnica anteriores, aunque la evaluación de los mecanismos institucionales del gobierno y de su capacidad de ejecución y coordinación interinstitucional fue incompleto. El préstamo tenía el propósito de reducir las conductas violentas entre los jóvenes mediante el fomento de medios no violentos para resolver conflictos, mayores posibilidades de empleo para jóvenes en situación de riesgo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los sistemas judicial y penitenciario, y la disminución de las tasas de reincidencia. En el marco del préstamo se creó un comité directivo, pero su utilidad ha sido, en el mejor de los casos, limitada y la coordinación interinstitucional sigue siendo una preocupación fundamental. Parece que algunas entidades participantes carecen de capacidad institucional y conocimientos adecuados para participar de lleno en la ejecución del préstamo. Dada su experiencia (documentada en la última Evaluación del Programa de País[44]), el Banco podría haber desplegado mayores esfuerzos para evaluar y mitigar los riesgos.

Los avances en la consecución de los dos objetivos de la Estrategia de País han sido lentos, pero deben acelerarse a medida que la ejecución del préstamo siga adelante; los avances para alcanzar los dos otros objetivos de la estrategia serán complicados con el diseño actual del programa. El Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia puede contribuir a reforzar las capacidades de planificación estratégica de una parte del sistema de justicia penal (la Procuraduría General y la Corte Suprema) y reducir las conductas violentas entre los jóvenes mediante el fomento de medios no violentos para resolver conflictos, mayores posibilidades de empleo para jóvenes en situación de riesgo, el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas penitenciarios y la disminución de las tasas de reincidencia.

No obstante, el alcance del préstamo es insuficiente para generar resultados a nivel de la población, los cuales se obtienen generalmente con enfoques más integrales que abordan el sistema de justicia penal (policía, tribunales, centros penitenciarios, colegios de abogados, procesamiento, la legislación, etc.) considerando todos los niveles de riesgo, incluidas las personas, las familias y las comunidades.

D. Transporte

Resultados previstos de la Estrategia de País:	1. Expansión y mejora de la capacidad de tránsito de la red vial principal. 2. Mejora de los servicios de transporte público y la seguridad vial. 3. Fortalecimiento de la capacidad de planificación del sector de transporte y de la capacidad institucional en la gestión del mantenimiento vial. 4. Mayor participación de contratistas privados en el suministro de servicios de mantenimiento vial rutinario. 5. Adopción de una nueva estructura institucional, jurídica y normativa para el transporte aéreo. 6. Mejora de la participación de operadores privados en la gestión de la infraestructura aeroportuaria.

Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-L1041	Programa de Infraestructura Aeroportuaria	2017	35.000.000	35.000.000	0%
BH-T1048	Mejora de la Infraestructura Sostenible para los Aeropuertos de las Islas Family	2016	500.000	500.000	0%
BH-T1047	Planificación y Diseño de un Sistema Sostenible de Autobuses Urbanos	2016	500.000	500.000	17%
BH-T1044	Apoyo al Plan Nacional de Diversificación del Transporte Aéreo	2015	500.000	500.000	62%
BH3338A-01	Southern Air Charter Company Limited	2014			
BH-L1029	Financiamiento Suplementario para el Programa de Transporte de New Providence II	2012	65.000.000	65.000.000	100%
BH-L1027	Programa de Reforma del Transporte Aéreo (préstamo en apoyo de reformas de política)	2011	47.500.000	47.500.000	32%
BH-L1040	Programa de Reforma del Transporte Aéreo (préstamo de cooperación técnica)	2011	2.500.000	2.500.000	99%
BH-L1024	Financiamiento Suplementario para el Programa de Transporte de New Providence	2008	100.000.000	100.000.000	100%
BH0029	Programa de Transporte para New Providence	2001	46.200.000	43.400.000	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.
Nota: Este cuadro se ha modificado para excluir información confidencial, de conformidad con la excepción aplicable a información relativa a operaciones sin garantía soberana estipulada en el párrafo 4.1 j de la Política de Acceso a Información del Banco.

No hay pruebas empíricas documentadas de que el Banco haya sido eficaz en su respaldo al sector del transporte, pues no se han notificado resultados cuantificables. Las demoras en la ejecución de los proyectos de transporte socavaron la eficacia del Banco en este sector. El Programa de Transporte para New Providence, aprobado en 2001, requirió financiamiento suplementario del BID en dos ocasiones (en 2008 y 2012). Si bien se concluyeron las obras físicas financiadas por el programa, hasta la fecha no se ha informado si se lograron los objetivos de desarrollo. El préstamo programático en apoyo de reformas de política para transporte aéreo, lanzado en 2011, está en espera de que se cumplan ciertas condiciones, como la plena adopción del marco jurídico necesario. Se aprobó la legislación de la Dirección de Aviación Civil (CAA), se nombró al personal de la CAA y se adoptaron procedimientos de recursos humanos. Sin embargo, el presupuesto de la CAA sigue pendiente en la Asamblea Legislativa y las tareas necesarias para que la Dirección de Aviación de las islas Family entre en operación también siguen pendientes.

Los avances en el logro de los seis objetivos estratégicos de la Estrategia de País han sido reducidos. Aunque el Programa de Transporte para New Providence contribuyó a la ampliación de la capacidad de tránsito de la principal red vial, no hay indicadores que revelen mejoras en los servicios de transporte público y la seguridad vial o en la capacidad de planificación sectorial o la capacidad institucional en la gestión del mantenimiento vial. La nueva estructura institucional, jurídica y normativa del transporte aéreo (la Ley de Aviación Civil), aprobada en 2016, dispuso la reforma del sector y las nuevas instituciones iniciaron operaciones en julio de 2017, pero su plena adopción sigue siendo una tarea en curso. Por último, el gobierno se encuentra en una etapa temprana en la contratación del sector privado para actividades de mantenimiento vial y aún no ha hecho lo propio para la gestión de la infraestructura aeroportuaria, como se contempla en la Estrategia de País.

E. Agua y saneamiento

Resultados previstos de la Estrategia de País:	**1.** Mejora del desempeño financiero y operativo de WSC a mediano plazo. **2.** Reducción del volumen de agua no facturada. **3.** Establecimiento de un marco jurídico y normativo.				
Operación		**Año de aprobación**	**Monto (US$)**		**Porcentaje desembolsado**
			Aprobado	**Actual**	
BH-L1028	Mejora de los Sistemas de Suministro de Agua y Saneamiento de New Providence	2011	81.000.000	81.000.000	89%
BH-T1017	Marco Jurídico y Normativo (agua)	2009	250.000	249.980	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

Aunque el Banco ha contribuido a reducir los niveles de agua no facturada, se registró un avance apenas moderado en la consecución del resto de los objetivos estratégicos enunciados en la Estrategia de País. El respaldo financiero del Banco ascendió a US$81,3 millones, con una operación de cooperación técnica y un préstamo de inversión.

Aprobada en 2011, la operación Mejora de los Sistemas de Suministro de Agua y Saneamiento de New Providence se centró principalmente en mejorar la eficiencia y la calidad del suministro de agua (60% de los recursos del préstamo) y resolver problemas inmediatos de saneamiento de New Providence mediante la rehabilitación de la infraestructura de alcantarillado (19%). La operación también incluyó apoyo para el fortalecimiento institucional de WSC y para la modernización del marco jurídico y normativo. En consonancia con dicha modernización, la operación preexistente de cooperación técnica respaldó la preparación de legislación para proteger los recursos hídricos subterráneos y acrecentar la eficiencia económica de los proveedores de servicios públicos. Faltando aproximadamente un año de desembolsos, la disminución del agua no facturada ha superado las metas previstas[45]; no obstante, no se han recuperado los gastos de explotación de WSC o alcanzado las metas para los subsidios del gobierno como se había previsto, a pesar de que los gastos de explotación de WSC han mejorado en los últimos años[46]. La legislación preparada en el marco del programa de Banco, incluido el establecimiento de las entidades necesarias para la regulación económica y ambiental[47], se presentó al Gabinete, pero aún no ha sido aprobada.

El diseño del proyecto se benefició de un minucioso análisis de los principales problemas que aquejan al sector y tuvo en cuenta las lecciones aprendidas de tropiezos anteriores. Asimismo, los componentes del préstamo demostraron coherencia y lógica vertical entre las actividades y los objetivos, así como cierto grado de interconexión entre ellos. Se realizaron análisis costo beneficio, así como evaluaciones técnicas para rehabilitar la infraestructura de alcantarillado y reducir el agua no facturada. En general, el diseño de la operación fue compatible con los mecanismos institucionales del gobierno y su capacidad de ejecución. El organismo ejecutor, WSC, se considera una contraparte sólida con experiencia en programas de inversión anteriores con el BID y otros donantes. Para fortalecer la capacidad de WSC, en el diseño del proyecto se consideró la contratación de servicios de consultoría para supervisar la implementación del componente de reducción del agua no facturada. La única deficiencia del diseño fue el plazo relativamente corto previsto para concluir el proyecto (cinco años).

Los riesgos sectoriales y las medidas de mitigación se identificaron acertadamente y algunos riesgos se materializaron. La falta de compromiso e identificación con el proyecto por parte de los interesados, sobre todo con respecto al fortalecimiento del marco jurídico y normativo del sector, se reconoció como un riesgo importante en la estrategia de país y durante el diseño del proyecto. Este riesgo se materializó durante la ejecución del proyecto, a medida que el cambio de prioridades del nuevo gobierno y la renuencia a adoptar un nuevo régimen tarifario y reestructurar WSC retrasaron la aprobación de la nueva legislación en el Parlamento. Aunque se adoptaron medidas de mitigación[48] y el BID mantuvo su colaboración con el gobierno y los principales interesados, las realidades políticas del país plantearon un reto.

Los riesgos financieros, operativos e institucionales ponen en peligro la sostenibilidad a largo plazo de los resultados. Pese a la considerable reducción del agua no facturada, la sostenibilidad financiera de WSC se ve limitada por su reducida capacidad para generar ingresos suficientes para cubrir los gastos de explotación y mantenimiento. Hasta que no se adopte una nueva política tarifaria y se apruebe una nueva legislación para regular el sector, es probable que esta situación no cambie. Asimismo, la rehabilitación de la infraestructura de saneamiento en New Providence plantea riesgos financieros. Faltan unos US$17 millones para integrar el monto necesario para financiar las obras prioritarias del Plan Maestro de Aguas Residuales, y se necesitarán nuevas fuentes financieras para concluir el proyecto. En general, WSC también necesita reforzar las prácticas de mantenimiento de todos sus activos físicos para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Por último, la reforma legislativa es fundamental para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones en el sector. Ya que el Parlamento aún no ha aprobado la legislación preparada en el marco del proyecto, existe el riesgo —dado el tiempo transcurrido desde que se preparó— de que tenga que actualizarse o, más importante, que este esfuerzo se abandone por completo tras el cierre del proyecto.

F. Energía

Resultados previstos de la Estrategia de País:	1. Mayor uso de la eficiencia energética y la conservación de energía, incluida la instalación de calentadores solares de agua. 2. Mayor contribución de las fuentes de energía renovable, como la energía fotovoltaica. 3. Mayor nivel de financiamiento para apoyar proyectos de eficiencia energética y energía renovable. 4. Refuerzo de la capacidad institucional para la planificación del sector de energía, incluidas la energía renovable y la eficiencia energética, y de la formulación de políticas. 5. BEC alcanza la sostenibilidad financiera y operacional a mediano plazo. 6. Inclusión de alternativas de energía renovable en la matriz de energía. Ejecución de programas de eficiencia energética. 7. Participación de productos de energía independientes en la matriz de energía.

Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-X1001	Ejecución de Proyectos de Energía Sostenible	2009			
BH-X1002	Promoción de la Eficiencia Energética en el Alumbrado Residencial	2009	750.000	747.788	100%
BH-T1016	Fomento de la Energía Sostenible en las Bahamas	2009	700.000	690.730	100%
BH-T1012	Fortalecimiento del Sector Energético en las Bahamas	2008			
BH11914-04	Proyecto de Energía Solar Fotovoltaica con la Caribbean Bottling Company	2016			
BH12081-01	Proyecto de Expansión y Eficiencia Energética para el Puerto de Arawak	2017			

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.
Nota: Este cuadro se ha modificado para excluir información confidencial, de conformidad con la excepción aplicable a información relativa a operaciones sin garantía soberana estipulada en el párrafo 4.1 j de la Política de Acceso a Información del Banco.

Se ha avanzado poco en la consecución de los objetivos estratégicos enunciados en la Estrategia de País para el sector energético. Los principales productos que entregó el Banco en el sector fueron estudios en los que se identificaron alternativas de energía renovable y medidas de conservación, se estimaron los ahorros que el país podría lograr implementándolas, se diagnosticó la situación financiera de BEC y se recomendó un plan de acción para transformar el sector de la electricidad. Las cuatro operaciones de cooperación técnica se heredaron de la Estrategia de País 2010-2013 y tuvieron problemas de ejecución. Hasta ahora el Gobierno de las Bahamas no ha incorporado la mayoría de las recomendaciones del Banco y el fortalecimiento de la capacidad institucional del país para la planificación del sector energético (incluidas la energía renovable y la eficiencia energética) y la formulación de políticas sigue siendo una asignatura pendiente. Por último, es poco probable que BEC alcance la sostenibilidad financiera y operativa a mediano plazo o que se materialice la participación de productores independientes de electricidad en la matriz de energía.

La CII ha aprobado recientemente dos nuevos proyectos de energía solar, pero aún es prematuro evaluar resultados. El primero, el Proyecto de Energía Solar Fotovoltaica con la Caribbean Bottling Company (CBC), se aprobó en diciembre de 2016 y representa la primera transacción de la nueva CII en la región del Caribe[49]. El segundo, el proyecto de desarrollo del puerto de Arawak, se aprobó el 21 de junio 2017[50]. Ambos proyectos tienen el propósito de incrementar la fiabilidad energética y reducir las emisiones de CO_2 reemplazando el consumo de electricidad de la red por energía solar. La repetición de estos proyectos encierra potencial para reducir las importaciones de combustibles en los períodos de demanda máxima, reducir las cargas de potencia y llevar a los grandes consumidores soluciones de energía eficientes en función de los costos. Sin embargo, como estos proyectos pueden restar a BEC su clientela más redituable, es importante adoptar un enfoque integral que considere la sostenibilidad financiera y operativa de la empresa, uno de los principales objetivos de la Estrategia de País del Banco[51]. Por lo tanto, se requiere una sólida coordinación entre operaciones con y sin garantía soberana a medida que el Grupo BID proceda a considerar la forma en que estos proyectos de la CII se enlazan con los objetivos del país, lo que incluye la disponibilidad de energía, la sostenibilidad ambiental y la sostenibilidad financiera y operativa de BEC.

No hay pruebas empíricas de sostenibilidad en la empresa pública de energía. BEC representa una fuga para las finanzas públicas, no solo debido a las transferencias en efectivo que recibe del gobierno central sino también por los pasivos contingentes que genera. Hasta la fecha, la gestión de BEC, a cargo del sector privado, no ha podido corregir esa situación, ya que no goza de autonomía para incrementar las tarifas y generar los ingresos necesarios para llevar a cabo las inversiones que hacen falta. El marco normativo no permite el ingreso de nuevos participantes en generación y la autoridad reguladora creada recientemente aún es deficiente y no se ha puesto a prueba.

G. Gestión del riesgo costero y cambio climático

Resultados previstos de la Estrategia de País:	1. Mejora de la capacidad de gestión de los riesgos costeros (evaluación de riesgos, prevención y mitigación, gestión de riesgos financieros y preparación y respuesta en casos de desastre).				
Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-L1043	Programa de Gestión e Infraestructura Costeras Resilientes al Clima	2017	35.000.000	35.000.000	0%
BH-T1053	Asistencia de Emergencia tras el Huracán Matthew	2016	200.000	200.000	100%
BH-T1052	Apoyo al Desarrollo Turístico Resiliente al Clima en San Salvador	2016	360.000	360.000	6%
BH-T1049	Asistencia de Emergencia tras el Huracán Joaquín	2015	200.000	200.000	100%
BH-T1040	Desarrollo Basado en los Ecosistemas para la Isla Andros	2014	600.000	900.000	83%
BH-T1038	Estudios de Factibilidad para un Programa de Gestión de Zonas Costeras Resiliente al Clima	2013	150.000	282.244	100%
BH-T1032	Asistencia de Emergencia tras el Huracán Sandy	2013	200.000	200.000	100%
BH-T1029	Estudios de Factibilidad: Gestión de Zonas Costeras Resiliente al Clima	2013	500.000	469.037	100%
BH-T1024	Asistencia de Emergencia tras el Huracán Irene	2011	200.000	200.000	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

El programa del Banco en el sector consistía en cuatro proyectos de cooperación técnica para facilitar el logro de sus tres principales objetivos: (i) asegurar que el capital natural se integre en el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo, incluidas las destinadas a las islas Family, (ii) establecer un marco que gozara de pleno respaldo para la gestión integrada de las zonas costeras y (iii) ayudar a ampliar la capacidad para entregar un programa de inversión para la gestión integrada de las zonas costeras. Entre los productos importantes a entregar figuraban el plan maestro para el desarrollo sostenible de Andros, en el que se presentaban modelos de diferentes hipótesis de desarrollo que usaban opciones alternativas en los servicios ecosistémicos (operación BH-T1030); la versión preliminar del marco de política de gestión integrada de zonas costeras (operaciones BH-T1038 y BH-T1039); y el diseño y análisis de factibilidad de un programa de inversión para la gestión integrada de zonas costeras por US$35 millones, recientemente aprobado. Estas iniciativas se complementaron con un análisis de referencia sobre la vulnerabilidad de Nassau y la isla de New Providence, que recomendó el uso de una hipótesis de crecimiento económico sostenible para la futura urbanización de Nassau como parte de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco (operación BH-T1045, US$1,1 millones) y con el desarrollo de un plan

de adaptación comunitario para Andros apoyado por el FOMIN. Si bien la mayor parte de las medidas adoptadas hasta la fecha han sido pequeñas, según estimaciones del gobierno, el costo de las medidas de mitigación rebasará los US$900 millones para 2030[52].

Después de los huracanes Irene, Sandy, Joaquín, Matthew e Irma, el Banco accedió a la solicitud del gobierno de recibir asistencia de emergencia para mitigar los impactos sobre las poblaciones afectadas. Entre 2011 y 2016 se aprobaron cuatro operaciones de cooperación técnica por US$200.000 cada una para apoyar la labor de la Agencia Nacional para la Gestión de Emergencias en el socorro (alimentos, medicamentos, agua y costos de operación de albergues) a los grupos más vulnerables de las islas afectadas.

H. Desarrollo de las PYME y sector financiero

Resultados previstos de la Estrategia de País:	**1.** Mayor capacidad de coordinación entre los sectores público y privado. **2.** Mejora del clima de negocios, la innovación y el acceso a financiamiento de las PYME. **3.** Mayor pertinencia de los programas de capacitación para PYME y mayor acceso a ellos. **4.** Establecimiento de un marco normativo/institucional para el desarrollo de PYME. **5.** Plan de acción público-privado en apoyo del desarrollo de PYME.

Operación	Año de aprobación	Monto ($)	
		Aprobado	Actual
BH3343A-01 Kenuth's Electric			
BH3341A-01 Centro Neurológico de las Bahamas			

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.
Nota: Este cuadro se ha modificado para excluir información confidencial, de conformidad con la excepción aplicable a información relativa a operaciones sin garantía soberana estipulada en el párrafo 4.1 j de la Política de Acceso a Información del Banco.

No existen pruebas empíricas de los logros del Grupo BID en la consecución de los objetivos de la Estrategia de País para el desarrollo de las PYME y el sector financiero. Las ventanillas del sector privado del Grupo BID respaldaron dos operaciones con PYME a través del programa de crédito FINPYME de la CII, recientemente descontinuado, y tres operaciones regionales con intermediarios financieros[53]. Las operaciones de FINPYME financiaron capital de trabajo para la empresa Kenuth's Electric[54] y el Centro Neurológico de las Bahamas[55], mientras que las operaciones regionales se orientaron a intermediarios financieros. Los informes de ejecución de los proyectos no aportan información sobre los resultados de desarrollo. Las operaciones regionales no beneficiaron a los bahameses y las dos líneas de crédito de FINPYME eran demasiado pequeñas para tener un impacto sectorial. Por último, no existe un marco normativo para el desarrollo de las PYME o un plan de acción público-privado documentado específicamente para las Bahamas que respalde el desarrollo de estas empresas.

Los productos sin garantía soberana del Grupo BID han sido más costosos que otras alternativas bancarias locales. Los préstamos de la CII son más caros que los de sus competidores, en parte por la estructura de comisiones aplicable y la incorporación de normas y requisitos del Grupo BID en la estructura de financiamiento[56]. Esto obstaculiza la originación de operaciones sin garantía soberana en el país, además de que también resulta difícil cobrar comisiones porque los bancos locales no cobran por supervisión o análisis.

El acceso a financiamiento es un tema fundamental para las PYME de las Bahamas. Como el financiamiento es escaso, el apoyo de la CII posee una gran adicionalidad financiera.

El Banco también respaldó el desarrollo de las PYME a través del FOMIN. Esta evaluación no aborda a fondo el FOMIN.

I. Protección social

Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-L1030	Programa de Reforma de la Red de Protección Social	2012	7.500.000	4.100.000	100%
BH-T1024	Fortalecimiento de los Programas de Protección Social en las Bahamas	2011	500.000	498.007	100%
BH-T1015	Plan Estratégico Nacional de Servicios de Salud 2010-2020	2009	400.000	382.610	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

Aunque la Estrategia de País no identificó la protección social como prioridad, cuando las condiciones sociales se deterioraron el Banco reaccionó incorporando este sector. A medida que los indicadores macroeconómicos (incluido el creciente desempleo) fueron empeorando tras la recesión, el Gabinete decidió priorizar la mejora de la red de protección social del país, lo que incluía racionalizar el gasto social público. En 2012, el BID aprobó un préstamo de inversión por US$7,5 millones para aliviar la pobreza y mejorar la acumulación de capital humano a través de la consolidación de los programas vigentes en un programa de transferencias condicionadas de efectivo para los pobres. Los resultados del préstamo se centraron en mejorar el rendimiento escolar y fomentar un estilo de vida más saludable entre los niños de hogares pobres, así como en incrementar la eficacia del Ministerio de Servicios Sociales en la administración de programas. Se aprobó una operación de cooperación técnica complementaria (US$500.000) para financiar la preparación del proyecto y crear insumos importantes, incluido el diseño de una encuesta de hogares para determinar la línea de la pobreza y una prueba de medios de subsistencia con variables sustitutivas a fin de mejorar la eficiencia de

la selección de destinatarios. Algunas pruebas empíricas apuntan a que el diseño del programa fue deficiente. Aunque la operación de protección social reunió todos los elementos técnicos de la visión que prefiere el Banco con respecto a las transferencias condicionadas de efectivo, no tuvo en cuenta consideraciones prácticas acerca de lo que era posible hacer en las Bahamas en vista de los temas de economía política que planteaban las complejas reformas necesarias.

El Programa de Reforma de la Red de Protección Social no logró ninguno de sus resultados previstos. La rotación de personal de alto nivel (entre ellos, tres secretarios permanentes) y la limitada supervisión inicial del Ministerio de Hacienda también fueron factores que confluyeron para inhibir la formación de un sentido institucional profundo de identificación con las reformas y compromiso con su ejecución. La pericia insuficiente y la lentitud del proceso de toma de decisiones ocasionaron largas demoras en las licitaciones (de hasta dos años), el retiro de candidatos calificados de múltiples consultorías y la repetición de licitaciones. Pese al importante volumen de dinero y tiempo que el Banco invirtió en la supervisión del préstamo, el respaldo a la gestión del proyecto y los recursos de consultoría (incluido apoyo externo para adquisiciones), la unidad de ejecución del proyecto mantuvo un bajo desempeño. En 2016, el Ministerio de Hacienda designó a dos personas para que supervisaran el proyecto y ayudaran a la unidad de ejecución en las tareas de planificación y logística. Se preparó un nuevo cronograma con metas, pero la unidad de ejecución no se ciñó al plan. En agosto de 2017, el saldo de recursos no desembolsados (US$3,4 millones) se canceló y el proyecto se cerró.

No obstante, el préstamo alcanzó 5 de sus 12 metas de productos, a saber, (i) la movilización de asistencia técnica especializada para respaldar el diseño y la selección de destinatarios del componente de transferencias condicionadas de efectivo; (ii) la implementación de una campaña de información pública para promover el nuevo programa; (iii) la adopción de un nuevo sistema de pagos para flexibilizar el monto de las transferencias condicionadas de efectivo; (iv) la terminación de la encuesta de gasto de los hogares, y (v) el diseño la instalación de un sistema de información gerencial para facilitar la gestión del programa. Según el informe de seguimiento de avance del proyecto más reciente (septiembre de 2017), solo 81 de los 300 hogares previstos recibieron subsidios en efectivo en el marco del programa y 5.803 de 12.000 hogares fueron registrados en el programa e incorporados en el sistema de información general de beneficiarios. Si bien se desconoce la sostenibilidad de estos programas —y, de hecho, podrían incluso estar en riesgo pues no se sustentan en una legislación—, la prueba de medios de subsistencia con variables sustitutivas, los datos de la encuesta de hogares y el sistema de información gerencial creados para el préstamo siguen siendo herramientas importantes que pueden utilizarse en el futuro para incorporar tecnología e imprimir mayor eficiencia a la gestión de los programas sociales.

J. Educación

Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-L1003	Inversión en Estudiantes y Programas para una Reforma Innovadora de la Educación	2005	18.000.000	12.774.888	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

El programa del Banco en el sector de la educación fue compatible con los objetivos del anterior programa de país del Banco, pero problemas de diseño dieron lugar a demoras en la ejecución, reestructuraciones y una cancelación parcial. El propósito del programa INSPIRE (antes denominado Programa de Apoyo a la Transformación de la Educación y la Capacitación) fue alinear los sistemas educativos y de capacitación con las demandas de recursos humanos calificados generadas por la economía. Estaba encaminado a una "mayor pertinencia de los programas de capacitación para PYME y mayor acceso a ellos" (Estrategia de País de 2010) y a "mejorar la alineación entre la oferta de trabajo y las necesidades de los empleadores" (Estrategia de País de 2013). Sin embargo, el diseño original del proyecto era demasiado complejo[57] y su mecanismo de ejecución resultó inadecuado[58]. A medida que se aproximaba la fecha final del programa, se había gastado un poco más del 24% del presupuesto total (y de ese monto aproximadamente el 60% fue para administración) y no se había alcanzado ningún hito. En 2010, a solicitud del gobierno, la operación BH-L1003 se reformuló, cambió su nombre para darla a conocer como INSPIRE, el marco lógico se ajustó, se aprobó un nuevo marco de resultados y se cancelaron US$5,1 millones. Aunque los objetivos del programa siguieron siendo los mismos, la implementación se simplificó y se realineó con las funciones básicas de las unidades técnicas del Ministerio de Educación. En razón de estos cambios, para septiembre de 2013 se había comprometido el saldo completo del financiamiento del préstamo y se autorizó una prórroga final de seis meses, hasta marzo de 2014, para permitir la conclusión de todas las actividades.

Aunque se obtuvieron varios resultados y productos, el balance fue desigual. No se alcanzó la meta de establecer un marco nacional para educación técnica y capacitación profesional[59]. El número de estudiantes que obtuvo al menos una certificación profesional o técnica aumentó un 76%, pero en términos absolutos ese indicador es inferior a la meta original[60]. Las 55 escuelas secundarias del país recibieron tecnología pedagógica y la están utilizando (más del 50% previsto). Los estudiantes y los docentes que OVE observó en sus visitas in situ se sienten satisfechos con la tecnología y participan activamente en la enseñanza. Si bien estos recursos se han convertido en una herramienta para el desarrollo profesional de los docentes y la creación de redes de contacto entre ellos[61], mantener el equipo en buen estado sigue siendo un reto, sobre todo en las islas Family, que son más remotas.

El Instituto Técnico y Profesional de las Bahamas (BTVI) se ha transformado en una institución semiautónoma de capacitación técnica y profesional con estándares. Ha creado un consejo asesor sectorial para asegurar la pertinencia de sus programas, ha

ampliado su abanico de programas acreditados, ha suscrito acuerdos de articulación con instituciones internacionales y ha creado programas en línea que permiten obtener una certificación técnica y a los que tienen acceso los residentes de las islas Family. Se ha alcanzado el objetivo de incrementar la tasa de transición de la enseñanza secundaria al BTVI (al 3%) y la matriculación global aumentó más del 33% entre 2008 y 2013. El número de bahameses que asisten al BTVI es más alto que nunca y la comunidad empresarial local también está invirtiendo en la expansión de los programas e instalaciones del instituto.

Se han aprobado normas para el funcionamiento de establecimientos preescolares (uno de los productos del proyecto) y se prevé que contribuirán a que los niños que ingresan a la escuela primaria estén preparados para aprender. Asimismo, se prevé que la creación e implementación del programa nacional de pruebas de detección para estudiantes preescolares incidirán positivamente en el aprendizaje estudiantil y la eficiencia del sistema. En una encuesta realizada para la evaluación final del programa INSPIRE[62], casi el 60% de los entrevistados indicó que confían en poder detectar a los estudiantes con dificultades de aprendizaje; no obstante, solo el 10% considera que su establecimiento escolar responde regularmente con recursos apropiados.

El hecho de que el componente de fortalecimiento institucional del programa no haya generado resultados significativos podría dificultar la sostenibilidad de los resultados del programa. Las entrevistas de OVE con las autoridades del país indican que las políticas institucionales siguen siendo obsoletas, los sistemas internos requieren mejoras y la capacidad de gestión del Ministerio de Educación sigue siendo un reto.

K. Trabajo

Operación		Año de aprobación	Monto (US$)		Porcentaje desembolsado
			Aprobado	Actual	
BH-L1037	Aptitudes para el Trabajo Actual y Futuro en las Bahamas	2016	25.000.000	25.000.000	No firmada
BH-T1051	Creación de Capacidad para Generar Competencias para Empleos Actuales y Futuros	2016	120.000	120.000	23%
BH-T1036	Visita Nacional al Servicio Nacional de Empleo en la Riviera Maya	2013	11.350	11.350	100%
BH-T1035	Promoción de las Competencias y el Empleo en las Bahamas	2013	400.000	400.000	71%
BH-T1021	Estudio sobre los Mercados de Trabajo en las Bahamas	2010	170.000	160.970	100%
BH-L1003	Inversión en Estudiantes y Programas para una Reforma Innovadora de la Educación	2005	18.000.000	12.774.888	100%

Fuente: OVE, con base en el repositorio de datos institucionales del BID.

El Banco respaldó los esfuerzos del gobierno para identificar y abordar las restricciones que afectan el mercado de trabajo mediante financiamiento de cooperación técnica para contratar servicios de asesoramiento y realizar labores preliminares. Entre 2010 y 2016, se aprobaron cuatro operaciones de cooperación técnica (por un valor total de US$700.000) a fin de fomentar la generación de conocimiento en el Ministerio de Trabajo y Seguro Nacional y aportar insumos para el diálogo de política del Banco con el gobierno en este sector. Estas operaciones fueron pertinentes ya que el ministerio nunca había recibido financiamiento multilateral y tenía una experiencia limitada en la formulación de programas y políticas para ampliar sus políticas activas del mercado de trabajo. Asimismo, las operaciones se alinearon directamente con las prioridades estratégicas del Banco en el desarrollo del sector privado y las PYME. Entre otras actividades, estas operaciones financiaron asistencia técnica para identificar necesidades de capacitación y competencias (operación BH-T1021), fortalecer los servicios de empleo y los sistemas de seguimiento para la formación profesional (operación BH-T1035), facilitar una visita de estudio al Servicio Nacional de Empleo en la Riviera Maya (operación BH-T1036) y financiar productos que sirvieran como insumos para un futuro préstamo en el sector. Sobre la base de los resultados de estos esfuerzos, en 2016 el Banco aprobó un préstamo de US$25 millones, Aptitudes para el Trabajo Actual y Futuro en las Bahamas. A noviembre de 2017, el gobierno aún no había firmado el préstamo.

4

De cara al futuro es preciso sostener un diálogo a fondo con el gobierno para abordar la deficiente capacidad institucional del país y definir un plan de acción para fortalecerla.
© BID

4 Conclusiones y Recomendaciones

Aunque las Bahamas tienen el PIB per cápita más alto de todos los países prestatarios del Banco, también enfrentan grandes desafíos de desarrollo, a saber, una considerable desigualdad en el ingreso, un elevado nivel de desempleo, un sector público ineficiente y una infraestructura inadecuada. El hecho de que la población esté dispersa en docenas de islas plantea desafíos singulares para el transporte, la administración pública y el empleo. Abordar estos desafíos exigirá una labor sostenida del gobierno y el Grupo BID podría desempeñar una importante función.

La trayectoria fiscal actual subraya la necesidad de controlar el gasto público y aumentar los ingresos públicos a fin de crear espacio fiscal para los gastos que se requieren. La exitosa adopción del IVA en 2015 contribuyó a incrementar los ingresos, pero se precisan más reformas tributarias. También son necesarias reformas en materia de gasto, ya que las recientes contracciones económicas han llevado el gasto a niveles que superan la meta a mediano plazo, exacerbando los déficits y la deuda públicos.

La inversión del sector privado es fundamental para satisfacer las necesidades de inversión. Incluso con una situación fiscal más sólida, la inversión pública será insuficiente para cubrir las necesidades de inversión. Por consiguiente, debe mejorarse el clima de negocios para atraer un volumen suficiente de inversión privada. Pese a los recientes avances en este ámbito, el Grupo del Banco no ha colaborado sustancialmente con el sector privado y necesita hacer más a este respecto, mediante una sólida coordinación entre las operaciones con y sin garantía soberana y prestando atención al costo de sus productos frente a los de sus competidores.

La pertinencia de la estrategia y la programación del Banco fue desigual durante el período objeto de evaluación. La presente evaluación abarca dos períodos de estrategia de país: 2010-2013 y 2013-2017. En el ámbito fiscal, aunque solo la segunda estrategia se centró formalmente en objetivos fiscales a lo largo de estos dos períodos, el Banco llevó a cabo varias operaciones de cooperación técnica que fueron útiles y concedió un préstamo (aún en la fase inicial de ejecución). Ambas estrategias abordaron retos en el sector energético, pero no se materializó un financiamiento significativo en el sector. El Banco tuvo una importante actividad en transporte y en agua y saneamiento, mientras que la programación fue moderada en comercio, trabajo, protección social, prevención de desastres naturales, seguridad ciudadana y PYME. La mitad del financiamiento total se destinó a respaldar a la sucursal local de un banco brasileño que financiaba a PYME ubicadas en otros países de América Latina y el Caribe.

Se registraron algunos resultados positivos en el ámbito fiscal, comercio, agua y saneamiento, y seguridad ciudadana, pero los resultados han sido limitados o insignificantes en otros sectores. A través de asistencia técnica, el Banco apoyó la implementación del IVA y de la ventanilla electrónica única para el comercio exterior. Ha habido algunos avances en la reducción del agua no facturada, pero han sido escasos en la mejora del desempeño financiero de WSC o la adopción de un nuevo marco normativo. La seguridad ciudadana se convirtió en prioridad en la segunda estrategia y la contribución del Banco en este sentido ha sido sustancial. El respaldo del Banco está diseñado para fortalecer la capacidad de planificación en el gobierno y el sistema de gestión financiera integrada, pero es demasiado pronto para evaluar los resultados. Aunque casi la mitad del financiamiento que benefició a las Bahamas se destinó al transporte, es evidente el escaso avance en el logro de los objetivos de las estrategias de país. De manera similar, fueron limitados los resultados verificables en el apoyo a la protección social y la educación. Con excepción de un par de proyectos de pequeña escala que se llevaron a cabo a través de FINPYME y el FOMIN, la colaboración del Grupo del Banco con el sector privado fue reducida durante la mayor parte del período objeto de evaluación, aunque últimamente la CII ha aprobado financiamiento para dos préstamos de energía renovable.

En términos generales, el apoyo del Banco se vio dificultado por la limitada capacidad institucional del país para ejecutar proyectos y la falta de consenso político para seguir adelante con reformas sectoriales fundamentales. Aunque el Banco realizó esfuerzos considerables para fortalecer a las unidades de ejecución de proyectos en sus operaciones, el despliegue de esos esfuerzos fue lento y los resultados desiguales. Al parecer, las siguientes son algunas dificultades comunes: (i) sobreestimación de la capacidad de ejecución del gobierno, (ii) capacidad insuficiente de las unidades de ejecución de proyectos para coordinar proyectos complejos e (iii) identificación inadecuada de los riesgos y las medidas de mitigación correspondientes.

Muchas de las personas entrevistadas para esta evaluación subrayaron varios aspectos del trabajo en las Bahamas. En primer lugar, para que la originación y la ejecución de proyectos tengan éxito se debe infundir confianza a través de frecuentes interacciones personales con las autoridades gubernamentales, lo cual exige que el personal del Banco esté presente en la Representación o realice viajes frecuentes entre la Sede y el país. En segundo lugar, los bahameses tienden a favorecer a los expertos locales sobre los extranjeros, lo cual crea retos porque en ciertos ámbitos escasean los primeros; a veces es necesario persuadir a las autoridades locales de que se requieren expertos extranjeros, quienes deben conocer bien la realidad local y ser sensibles a ella. En tercer lugar, el personal de las unidades de ejecución de proyectos a menudo desconoce los procedimientos del Banco, por lo que resulta esencial una capacitación eficaz. Por último, los mecanismos y los incentivos para la coordinación interinstitucional son deficientes, lo cual debe reconocerse y tenerse en cuenta en los proyectos.

Sobre la base de los hallazgos anteriores, OVE hace las siguientes cuatro recomendaciones a la Administración del Grupo del Banco:

1. Estudiar con las autoridades de las Bahamas la posibilidad de brindar un apoyo más amplio y profundo a la política y la administración tributarias y a la gestión del gasto público, utilizando una combinación estratégica de instrumentos del Banco.

2. Fomentar una mayor coordinación entre las operaciones con y sin garantía soberana en los sectores de energía y el transporte, lo que incluye el fortalecimiento de los marcos normativos y la atracción de inversiones del sector privado.

3. Sostener un diálogo a fondo con el gobierno para ayudar en el diagnóstico de los factores que dan lugar a la deficiente capacidad institucional del país y definir un plan de acción para fortalecerla.

4. Estudiar con las autoridades de las Bahamas la posibilidad de centrar en las islas Family algunas actividades, en vista de su mayor pobreza y los retos singulares que enfrentan.

Notas

[1] Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2016 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Índice de Desarrollo Humano de las Bahamas fue de 0,792 en 2015, que es superior al promedio de 0,746 para los países del grupo de desarrollo humano alto y al promedio de 0,751 para los países de América Latina y el Caribe.

[2] Según el banco de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, en 2014 el PIB per cápita ascendía a US$24.310.

[3] Departamento de Estadística de las Bahamas, Commonwealth de las Bahamas, *Population Projections 2010-2040*, marzo de 2015.

[4] En el Anexo 1 figuran algunos indicadores económicos.

[5] Departamento de Estadística del Ministerio de Hacienda, las Bahamas.

[6] Banco Central de las Bahamas, *Financial Stability Report,* enero a junio de 2015.

[7] Informe del personal del FMI sobre la Consulta del Artículo IV de 2016.

[8] El FMI redujo su estimación de la tasa de crecimiento potencial de casi el 3% a comienzos del siglo a entre el 1% y el 1,5% a mediano plazo.

[9] La clasificación de las Bahamas en el informe *Doing Business* del Banco Mundial retrocedió considerablemente, al pasar del lugar 68 entre 189 países en 2010 al lugar 121 entre 190 países en 2017.

[10] El informe de Moody's también citó la reforma del sector energético y mejoras del índice de facilidad para hacer negocios como aspectos esenciales. En su respuesta, el Banco Central señaló que la promulgación de legislación sobre responsabilidad fiscal y las reformas de la gestión de las finanzas públicas eran cambios necesarios por parte del gobierno (http://www.tribune242.com/news/2017/sep/01/moodys-cuts-bahamas-gdp-growth-below-1/).

[11] Los datos sobre el coeficiente de Gini varían mucho y, por ende, no son fiables.

[12] Si bien en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2006 las Bahamas ocuparon el lugar 58 entre 188 países, ello refleja un deterioro considerable respecto del lugar 43 en el que se ubicaban en 2010 (entre 169 países) y del 33 en 2000 (entre 174 países). Aunque la clasificación general del país retrocedió drásticamente en relación con el desempeño de otros países, su puntaje en el Índice de Desarrollo Humano mejoró de 0,784 en 2010 a 0,792 en 2015.

[13] *The Bahamas Development Challenges,* diagnóstico de crecimiento preparado por el BID, 2017.

[14] Las Bahamas enfrentan importantes retos institucionales y de gestión que limitan la capacidad del gobierno para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público. La formulación presupuestaria es incremental, basada en la ejecución del año anterior y en gran medida se elabora al margen de los planes sectoriales de los ministerios competentes. Aunque se llevan a cabo análisis de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, no se realiza una planificación rigurosa a mediano plazo para que los recursos se correspondan con las estrategias sectoriales. Es prácticamente imposible sostener una discusión provechosa acerca de dónde asignar los recursos si los objetivos y los productos no se anuncian ni se miden. Muchos consideran que la dotación de personal es excesiva, pero no puede reducirse o reasignarse fácilmente ante la falta de mediciones del desempeño.

[15] En febrero de 2016, el Gobierno de las Bahamas firmó un acuerdo de servicios por un plazo de cinco años con la empresa Power Secure International para que gestione BPL.

[16] El promedio de agua renovable disponible per cápita en las Bahamas es de 59,2m3, frente a 68.000 m^3 en América Latina y el Caribe.

[17] El "agua no facturada" es aquella que se produce y "se pierde" antes de llegar al consumidor.

[18] Según WSC, la cobertura del sistema de alcantarillado se ha mantenido estable desde 2011 en un 13%, con una cobertura del 16% en New Providence y del 4% en Abaco.

Notas

[19] El marco jurídico del país no establece una entidad independiente responsable de la regulación económica y ambiental del sector de agua y alcantarillado. Dada la inexistencia de tal entidad, WSC adopta decisiones sobre una base más política que comercial. Aunque WSC tiene encomendadas funciones de prestación de servicios y suministro de agua, estas funciones exceden su capacidad. Las tarifas no están vinculadas con la sostenibilidad financiera de la empresa. Puesto que no existen reglas para la extracción de aguas subterráneas, la sostenibilidad de los recursos hídricos subterráneos está amenazada.

[20] En comunicado de prensa de octubre de 2016, el Primer Ministro Christie señaló que, según estimaciones, las pérdidas de los huracanes Matthew y Joaquín ascendían a cientos de millones. Según el diagnóstico del crecimiento elaborado por el BID (2017), se han registrado 12 tormentas de gran intensidad y una inundación, que causaron pérdidas cifradas en aproximadamente US$2.500 millones.

[21] El Foro del Caribe se compone de 15 estados del Caribe y sirve de base para el diálogo económico con la Unión Europea.

[22] El BID está brindando asistencia a las Bahamas en este sentido por medio del préstamo BH-L1016.

[23] En el Anexo IV se resumen las recomendaciones de la anterior Evaluación del Programa de País que realizó OVE.

[24] El Programa de Apoyo al Sector de Comercio Exterior que respaldó el Banco fue sumamente pertinente para el país y estaba directamente alineado con el objetivo de la Estrategia de País de 2010 de "mejorar y facilitar el acceso al comercio exterior" a través de mejoras en la logística comercial que incluían el establecimiento de una ventanilla electrónica única. De forma similar, el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas podría ayudar a abordar algunos de los retos fiscales mediante mejoras en la planificación y asignación de los recursos.

[25] Las prioridades estratégicas del gobierno entrante se delinean en la Carta de Gobernanza del Partido Liberal Progresista (2012).

[26] En esta evaluación se examinan todas las operaciones de préstamo y de cooperación técnica aprobadas entre enero de 2010 y junio de 2017, así como la cartera de operaciones preexistentes que estaban activas al comienzo de 2010 (véanse los anexos 5 y 6).

[27] Los préstamos RG-L1066 y RG-L1073, enmarcados en el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP), se aprobaron como parte del pilar de acceso a servicios bancarios de la iniciativa beyondBanking del BID/SCF y también se definieron como transacciones regionales. Las Bahamas son un mero centro de registro de sociedades, debido a las ventajas financieras que ofrece el país para las transacciones financieras transfronterizas.

[28] Por un total de US$1,5 millones.

[29] Esta Evaluación del Programa de País evalúa únicamente el universo de préstamos asignados a las Bahamas en calidad de país beneficiario. Por lo tanto, no se evalúan los tres préstamos regionales otorgados al Banco Itaú en Brasil, por un monto equivalente al 50% del financiamiento total destinado a las Bahamas durante de este período.

[30] Los cambios en la administración del gobierno y la rotación de personal en los ministerios también han contribuido a restar impulso a importantes reformas institucionales y a reducir la implicación en ellas (como sucedió en el caso del suministro de agua en New Providence), además de aumentar el costo de ejecución de los proyectos debido a la lentitud de los procesos de toma de decisiones.

[31] Por ejemplo, el Programa de Reforma de la Red de Protección Social, que no alcanzó las metas de beneficiarios, se canceló cuando el organismo ejecutor no pudo presentar un plan para que el programa retomara el rumbo.

[32] Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Sector de Comercio Exterior formaba parte de la lista de proyectos en tramitación desde septiembre de 2007, pero pasaron 54 meses antes del primer desembolso. Con un nivel de desembolso actual del 68%, el préstamo tardó mucho en comenzar y experimentó considerables demoras iniciales. El programa también enfrentó dificultades de ejecución porque muchas de sus responsabilidades eran competencia de otras entidades. Una vez que surgió la visión compartida de que cumplir con los requisitos del Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea y de la adhesión a la OMC era fundamental para el país, se reanudó el avance.

[33] La mayor parte de las unidades de ejecución tienen una capacidad de ejecución directa limitada y tienen que llevar a cabo sus actividades a través de proveedores y consultores locales e internacionales. Los préstamos aprobados en los ámbitos del agua y la protección social sufrieron demoras de hasta dos años debido a un proceso de adquisiciones prolongado. El diseño del programa INSPIRE tenía prevista su conclusión en 42 meses, pero fue necesaria una prórroga de 42 meses adicionales para llegar a término, a pesar de que se había cancelado el 30% de los recursos aprobados. Según una revisión de los planes de adquisiciones del período 2007-2013 de esta operación, se programaron más de 153 adquisiciones de bienes y servicios, de los cuales 71 permanecieron en los planes por dos o más años, y 22 por más de tres años (MindBloom Consulting. 2014. *Final Program/Operational Evaluation of Project INSPIRE*).

[34] El Programa de Reforma del Transporte Aéreo, por ejemplo, sufrió problemas de ejecución debido a la compleja coordinación de alto nivel necesaria para revisar, aprobar y establecer una nueva estructura institucional, que incluyó la creación de nuevas entidades y la separación de atribuciones y funciones de los responsables de la formulación de políticas, los reguladores y los operadores. El Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia experimentó demoras ocasionadas por la falta de capacidad de ejecución y de compromiso con el préstamo por parte de varias entidades participantes (véase el epígrafe C del capítulo 3).

[35] En las Bahamas suele ser necesaria una larga serie de aprobaciones incluso para tareas administrativas de bajo nivel, tiende a llamarse más de una vez a licitación para las adquisiciones, las propuestas se revisan repetidamente y los requisitos de presentación de información pueden ser redundantes.

[36] En su mayor parte, las demoras tuvieron que ver con la terminación de las obras civiles iniciales con el contratista luego de que la empresa se declaró en suspensión de pagos. Posteriormente hubo dos intentos infructuosos por ocupar a otro contratista. A la larga, todas las obras viales quedaron concluidas al cierre de 2014, habiéndose utilizado el 91,5% de los recursos de los préstamos y dejando un saldo de US$5 millones. El Banco convino en prorrogar el proyecto 24 meses (hasta octubre de 2016) a fin de que este saldo pudiera utilizarse para mejorar los componentes ambientales y sociales del proyecto en Big Pond Park.

[37] El préstamo de inversión financiará la implementación de este componente.

[38] Kelly, R., Glenday, G. y Forde, W. (2011). *Conditions for Improving the Property Tax in The Bahamas.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

[39] Dos Santos, P. y Bain, L. (2004). *CARICOM - Survey of the Caribbean Tax Systems.* Turkeyen, Guyana: Secretaría de la CARICOM.

[40] The Commonwealth of the Bahamas (2010). *Public Expenditure and Financial Accountability Assessment: Public Financial Management Performance Report.*

[41] Informe de avance semestral, septiembre de 2016.

[42] Este proceso reduce el tiempo para llevar a juicio a un acusado, eliminando el largo proceso indagatorio preliminar.

[43] Office of the Attorney General (2017). *Office of the Attorney General 2014-2017 Report. Office of the Attorney General and Ministry of Legal Affairs.* Nassau.

[44] OVE (2009). Evaluación del Programa de País: Bahamas 2001-2008 (documento RE-358). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

45 Los niveles de agua no facturada disminuyeron del 55% en 2008 al 37% en 2015, superando así la meta prevista del 45%. El uso de contratos basados en el desempeño parece haber sido fundamental para alcanzar este objetivo. Como parte del Componente 1, WSC suscribió un contrato a 10 años basado en el desempeño para reducir el agua no facturada en New Providence, en el que se establece una comisión de US$24 millones a pagarse únicamente de lograrse reducciones efectivas del agua no facturada. Dado que el contrato se basa en los resultados, los incentivos para alcanzar los objetivos y reducir al mínimo las demoras durante la ejecución se establecieron correctamente. El componente de reducción del agua no facturada fue el único que no sufrió grandes demoras durante la ejecución del proyecto; de hecho, las metas se superaron.

46 Estaba previsto que la tasa de recuperación de los gastos de explotación de WSC, que actualmente se sitúa en alrededor del 68%, mejoraría del 64% en 2008 al 84% al final del proyecto. Paralelamente, las transferencias anuales del gobierno a WSC, que según las previsiones disminuirían de US$24 millones a cero, se mantenían en un nivel de US$24 millones en 2015 (pese a una reducción de más de US$40 millones en relación con los niveles del período 2012-2014).

47 Sin un marco que regule el sector, no habrá incentivos para que las personas dejen de utilizar pozos privados y acudan a WSC como empresa de suministro de agua. Asimismo, mejorar la posición financiera de WSC exigirá la adopción de un nuevo régimen tarifario y, quizás, medidas de reducción de personal que incrementen la eficiencia de la empresa. Todas estas actividades han avanzado en el marco de la operación BH-L1028 (se ha preparado un marco jurídico y normativo preliminar, se ha elaborado y presentado un estudio tarifario y se ha formulado el plan de negocios de WSC, algunas de cuyas actividades están en ejecución, como la reducción del agua no facturada y el programa de participación de empleados).

48 Las medidas de mitigación incluyeron la creación de un comité para supervisar la implementación del Componente 4 y supervisar y facilitar el proceso de aprobación de la nueva legislación. Este comité, integrado por representantes de WSC, el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Regulación y Competencia de los Servicios Públicos, así como la Procuraduría General, fue presidido por el Ministerio del Medio Ambiente. El establecimiento de este comité y la presentación de un proyecto de ley al Gabinete fueron condiciones contractuales de ejecución previas al primer desembolso.

49 La CBC es una empresa distribuidora de productos de Coca-Cola en el país. El proyecto consiste en un préstamo preferencial garantizado de hasta US$1 millón para financiar la instalación de un sistema fotovoltaico en la principal planta embotelladora de la CBC en Nassau. Como resultado se instalarán paneles solares fotovoltaicos de 1.153 kW en la azotea de la planta de la CBC. El costo total del proyecto asciende a aproximadamente US$1,8 millones. El sistema será una de las primeras y mayores instalaciones fotovoltaicas en las Bahamas y se prevé que a lo largo de 25 años de operación reducirá las emisiones de CO2 en 24.530 toneladas.

50 El 40% de APD está en manos de empresas privadas, otro 40% está bajo control del gobierno y el 20% restante de las acciones se están ofreciendo al público bahamés. El proyecto incluye un préstamo para financiar la instalación de un sistema fotovoltaico en la azotea del edificio principal de APD en el puerto y adaptar la iluminación de la terminal a la tecnología LED, junto con otras actividades de eficiencia energética en el puerto. Puesto que la producción anual estimada de energía superaría las necesidades de las instalaciones de la terminal, APD solicitó la autorización de BPL para conectar el sistema a la red.

51 Véase el Anexo 10 del documento de préstamo a APD – DELTA y Evaluabilidad de la propuesta de crédito para APD, junio de 2017.

52 Climate Home News: http://www.climatechangenews.com/2015/03/10/paris-tracker-who-has-pledged-what-for-2015-un-climate-pact/.

53 El FOMIN ejecutó dos operaciones en las Bahamas, a saber, Revitalización de la Industria de la Esponja (ATN/ME-15441-BH), por US$535.450, y Apoyo para el Empoderamiento Económico de los Guías de Pesca con Mosca (ATN/ME-14853-BH), por US$149.750. Asimismo, el FOMIN llevó a cabo dos operaciones regionales relacionadas con las Bahamas, a saber, Reducción de Riesgos, por US$1.351.158, y Fortalecimiento del Turismo Ornitológico como Herramienta de Conservación y Desarrollo Sostenible (RG-M1238).

54 Kenuth's Electric Co. es una empresa especializada en la venta de material de plomería y aparatos eléctricos, así como la prestación de servicios de electricistas. Ofrece toda una gama de servicios de electricidad como contratista en establecimientos comerciales y edificios públicos de gran escala. El préstamo (aprobado en marzo de 2015) tiene el propósito de respaldar su expansión comercial a fin de atraer más clientes a un vasto inventario, lo cual incrementará los ingresos anuales de la empresa y creará nuevos puestos de trabajo.

55 El Centro Neurológico de las Bahamas es una PYME que ofrece exámenes de neurología, psicología, terapia física, terapia ocupacional, pruebas de neurodiagnóstico, tratamiento médico y terapia de rehabilitación. El préstamo (aprobado en agosto de 2013) se utilizará para adquirir equipamiento y suministros. También se prevé un crecimiento de las exportaciones (viajes y servicios a otros destinos, como las Islas Turcas y Caicos) superior al 25%.

56 La CII ha venido trabajando en la simplificación de los procesos para facilitar la originación de operaciones.

57 El préstamo incluyó tres componentes de gran alcance: (i) un marco nacional para educación técnica y capacitación profesional; (ii) mejoras de la eficiencia y equidad del sistema educativo a través de inversiones en desarrollo en la primera infancia y ampliación de la educación incluyente, y (iii) el fortalecimiento de las políticas institucionales, los sistemas internos y la capacidad de gestión del Ministerio de Educación. La gama de actividades que abarcaba este complejo programa generó grandes demandas incrementales sobre un sistema de gestión educativa con un alcance de por sí extendido.

58 La unidad de ejecución del proyecto, de gran tamaño, se diseñó como unidad aparte encabezada por un consultor externo y no como una unidad integrada en las funciones básicas del Ministerio de Educación. Esta decisión, identificada erróneamente como la opción preferida en el análisis de riesgos, menoscabó considerablemente la implicación del Ministerio de Educación en el programa.

59 Aunque el currículo de educación secundaria y de educación técnica y capacitación profesional se revisó y se está adoptando en todas las escuelas, no se basa completamente en las competencias (Anexo III del Informe de Terminación de Proyecto del BID: Final Program/Operational Evaluation of Project INSPIRE, 2013).

60 Se han mejorado los programas "imán" de educación técnica y capacitación profesional en cinco escuelas secundarias y se estableció una academia con prácticas profesionales que cuenta con insumos sectoriales (todas metas de programa). Es posible que este resultado se haya visto afectado por el hecho de que las inversiones más sustanciales en el programa de educación técnica y capacitación profesional de nivel secundario ocurrieron durante los dos últimos años de ejecución del proyecto.

61 Uno de los beneficios imprevistos es la creación de una comunidad activa en línea de docentes que intercambian prácticas óptimas sobre el uso pedagógico de la tecnología.

62 Mindbloom Consulting (2014). *Final Program/Operational Evaluation of Project INSPIRE.* Informe final preparado para el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Commonwealth de las Bahamas.