



RE-358

***Evaluación del programa de país:
Bahamas 2001-2008***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Noviembre de 2009

Solamente para uso oficial

ÍNDICE

[SIGLAS Y ABREVIATURAS](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

Recomendaciones

I.	INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DE DESARROLLO	1
A.	Panorama general del país	1
B.	Desempeño económico	3
C.	Dilemas de desarrollo	5
1.	Resultados socioeconómicos	5
2.	Mantener el crecimiento económico y la competitividad	6
3.	Infraestructura	8
4.	Sostenibilidad ambiental y cambio climático	9
D.	Perspectiva: la crisis económica	9
II.	EL PROGRAMA DE PAÍS	10
A.	Pertinencia	10
1.	Conclusiones de la evaluación del programa de país 1990-2000	10
2.	El programa de país 2001-2008	11
B.	Marco de programación	12
C.	La intención programática y las aprobaciones	- 15 -
1.	Pilar 1: Crecimiento económico sostenido y desarrollo del sector privado	- 17 -
2.	Pilar 2: desarrollo social con equidad	- 18 -
3.	Pilar 3: Protección y ordenación del medio ambiente	- 18 -
4.	Pilar 4: Reforzar la gestión del sector público	- 19 -
D.	Coherencia	- 19 -
E.	Análisis de los ciclos de los programas anteriores	- 21 -
F.	Evaluabilidad	- 21 -
III.	EFICIENCIA DEL PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN	- 22 -
A.	La cartera de préstamos	- 22 -
B.	Realización del programa: eficiencia y costo	- 22 -
C.	Desembolsos y corrientes de efectivo neto	- 25 -
D.	Implementación, seguimiento y supervisión	- 26 -
IV.	RESULTADOS	- 27 -
A.	Resultados: crecimiento económico sostenido a través del desarrollo del sector privado	- 28 -
B.	Resultados: desarrollo social con equidad	- 32 -

C.	Resultados: protección y ordenación del medio ambiente	- 33 -
D.	Resultados: reforma del sector público	- 35 -
V.	OBSERVACIONES FINALES	- 35 -

BIBLIOGRAFÍA

NOTAS

ANEXOS

<http://idbdocs/wsdocs/authenticate/authenticate.aspx?DOCNUM=2108392>

ANEXO 1	Estadísticas del país
ANEXO 2	Programa de país
ANEXO 3	Ejecución del programa

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Bahamas	Commonwealth de las Bahamas
BEC	Bahamas Electricity Corporation
BEST	Comisión de Ciencia y Tecnología del Medio Ambiente
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COB	College of The Bahamas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMN	Movimiento Nacional Libre
IPC	Índice de precios al consumidor
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PLP	Partido Liberal Progresista
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Paridad de poder adquisitivo
PRI	Departamento del Sector Privado
S&P	Standard and Poor's
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
US\$	Dólar de los EE.UU. (nota: el dólar de las Bahamas está a la par del dólar de los EE.UU.)
WSC	Water and Sanitation Corporation

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación del programa de país abarca dos estrategias del Banco que se sucedieron en el período 2001-2008. Bahamas tiene el ingreso per cápita más alto de todos los miembros prestatarios del Banco. Tiene también acceso a los mercados financieros internacionales gracias a su entorno político estable. Sin embargo, los indicadores sociales del país no están a la altura de su nivel de ingresos y el grado de desarrollo económico y social varía sustancialmente de una isla a otra. La economía se contrajo en un 1,7% en 2008 y se prevé que registrará tasas negativas de crecimiento en 2009-2010.

El programa de país 2001-2008

Entre 2001 y 2008, el Banco aprobó dos estrategias de país. La primera, para el período 2001-2002, había de cubrir el período previo a la celebración de elecciones generales en 2002 y tenía como objetivo “dar apoyo al desarrollo económico y social de las Bahamas al complementar los esfuerzos del gobierno por suministrar bienes públicos críticos en las esferas en que el Banco puede añadir valor”. Habida cuenta de la renuencia de las autoridades a comprometerse con nuevos proyectos ante la posibilidad de un cambio de gobierno, el alcance del programa se limitó a dos préstamos que ya estaban en preparación y cinco operaciones de cooperación técnica. Finalmente se aprobó un préstamo y se descartaron las operaciones de cooperación técnica.

La estrategia de país 2003-2007 tuvo en cuenta las recomendaciones de la evaluación anterior. Si bien sus objetivos de desarrollo tenían como modelo los de la estrategia de 2001, había diferencias importantes. En primer lugar, con arreglo a la recomendación de la evaluación, la estrategia del Banco dejaba de estar centrada en la expansión de la infraestructura y apuntaba a resolver desafíos apremiantes en materia de salud, educación, los jóvenes, la pobreza y la ordenación ambiental. Este cambio obedecía al mandato del nuevo gobierno que preconizaba una mayor acción en el sector social y a la orientación institucional del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco. En segundo lugar, y a diferencia de los grandes préstamos de inversión del pasado, asignaba mayor importancia a “*proyectos más pequeños con un elevado contenido de asistencia técnica... que ayudarán al gobierno a abordar aspectos técnicos, estratégicos y de política*”. Se reconocía así que “*la mayor contribución del Banco al desarrollo de las Bahamas es el conocimiento técnico que aporta, más que su apoyo financiero*”. De esa manera, la estrategia preparaba el camino para el traspaso de conocimientos y técnicas al no haber corrientes importantes de cooperación técnica. Al mismo tiempo, abría las puertas a un grado de participación más importante que el de un prestamista de último recurso. En tercer lugar, se creía que la concentración en proyectos más pequeños permitiría al Banco hacer frente a una variedad más amplia de desafíos de desarrollo que en el pasado, algo que también se recomendaba en la evaluación, “*manteniéndose dentro de las limitaciones del programa de capital*”. El programa operacional indicativo constaba de 11 préstamos y dos operaciones del FOMIN. De ellos, se aprobaron tres préstamos y una donación del FOMIN.

Conclusiones de la evaluación

Pertinencia. En el período evaluado, la relación entre el Banco y las Bahamas se caracterizó por su discontinuidad. El Banco, aunque diagnosticó bien los desafíos de desarrollo a que hacía frente el país, no pudo formular un programa operacional efectivo. Se estableció así una relación costosa para los dos asociados en cuanto al tiempo, los recursos, las demoras y, en última instancia, una cartera que no tuvo buenos resultados.

Los principales desafíos de desarrollo indicados en la estrategia de 2001 fueron convalidados en la de 2003 y mantienen hoy su vigencia. Estos desafíos se agruparon en cuatro pilares del desarrollo que consisten en: (i) el crecimiento económico sostenido y el desarrollo del sector privado; (ii) un desarrollo social con equidad; (iii) la ordenación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En la estrategia de 2003 se agregó un cuarto pilar: (iv) una mejor administración del sector público. En las dos estrategias se tiene en cuenta el imperativo de integrar a las islas Family.

Si bien el Banco movilizó recursos sustanciales para establecer el inventario, el programa que se llevó a la práctica difería considerablemente de la intención que tenía el programa original. La estrategia de país constaba de 13 préstamos pero se aprobaron únicamente cuatro. Entre 2001 y 2008 se incorporaron al inventario otras 19 operaciones, de las cuales se aprobaron tres. En la estrategia de 2003 se preveía un menor apoyo a la infraestructura; sin embargo, éste siguió siendo el sector dominante en la cartera de préstamos en todo el período (alrededor del 85% de las aprobaciones). Únicamente el 9% de la cartera aprobada correspondía al gasto social, que representaba un 66% del programa indicativo, y, a diciembre de 2008, todos los préstamos previstos para el sector público y para el medio ambiente se habían cancelado o su cancelación estaba pendiente.

En parte, ello es resultado de un entorno de inversión en que las decisiones que se toman dependen de la relación entre las necesidades inmediatas y el espacio fiscal existente. Bahamas no tiene un marco de orientación que le permita planificar y supervisar los proyectos de inversión. A veces, ello ha dado lugar a que se preste escasa atención a la planificación estratégica y a que la coordinación entre los organismos de gobierno y el Banco sea reducida. También ha contribuido a (i) un programa de país formulado en torno a un propósito demasiado amplio para poderlo medir y objetivos de carácter genérico; (ii) una focalización que contradecía la capacidad del Banco para prever cuál ha de ser el inventario y llevarlo a la práctica y (iii) un bajo nivel de iniciativa del gobierno en la preparación de proyectos. La falta de un sistema formal de planificación no sólo redujo las posibilidades de ambas partes de prever obstáculos al desarrollo, sino que además redundó en desmedro de su capacidad para dimensionar con precisión los proyectos y, en algunos casos, hizo desaparecer cualquier posibilidad de sostenibilidad o rentabilidad¹.

La economía política en la cual se tomaban las decisiones y el entorno institucional en que eran aplicadas constituían también limitaciones para una planificación eficaz. Habida cuenta de que el Banco no comprendía debidamente estas limitaciones intrínsecas, esta dimensión del proceso de toma de decisiones se subestimó sistemáticamente.

Coherencia. En las dos estrategias se tenía muy en cuenta la posible relación entre los instrumentos del Banco. En la práctica, se utilizaron préstamos en etapas múltiples, operaciones de cooperación técnica reembolsables y facilidades sectoriales como

operaciones iniciales, pero, con la posible excepción de los préstamos en etapas múltiples, no dieron lugar a inversiones más cuantiosas. El FOMIN, aunque con limitaciones, ha constituido un eficaz instrumento de desarrollo del sector privado. Ni PRI ni la CII tuvieron importancia como fuente de financiamiento externo.

Evaluabilidad. El programa del Banco no se centraba en medir los resultados. En ninguna de las estrategias se fijaron objetivos medibles desde el punto de vista del propósito. Ambas adolecían de deficiencias en la selección de indicadores de desempeño (calidad, especificidad y pertinencia) y ninguna establecía los parámetros necesarios (línea de base, hito, meta) para determinar los avances en cuanto al efecto en el desarrollo. Al no establecer objetivos para su propio desempeño, el Banco desaprovechó una importante oportunidad de definir claramente el papel que podía tener en la prestación de asistencia para que el país realizara sus prioridades de desarrollo. Desaprovechó también una oportunidad de impulsar el logro de resultados.

A nivel de proyecto, la evaluabilidad era mucho mayor. La evaluabilidad ex-ante de los documentos de préstamo indica que el 57% de los indicadores fijados tienen una línea de base y el 68% incluyen metas, pero únicamente el 3% contiene hitos que permitan medir los progresos.

Ejecución. El programa se caracterizó por un bajo nivel de endeudamiento y un alto nivel de cancelaciones. En el curso del período se aprobaron siete préstamos. A diciembre de 2008, cuatro estaban activos, dos estaban en espera de cancelación, sin desembolso alguno, y uno había sido completado (aunque se había cancelado el 78% de los fondos).

La tasa de desembolso de la cartera está por debajo del promedio en todo el Banco y un solo préstamo excedía la norma. La duración media de la prórroga de los préstamos completados excedía en un 33% la norma del Banco. Habida cuenta de las grandes demoras en la ejecución, ha habido grandes fluctuaciones en los desembolsos. En todo momento, la proporción de la cartera en situación de riesgo ha sido importante y ha fluctuado entre el 29% en 2006 (la más baja) y el 72% en 2008 (la más alta). Se ha determinado sistemáticamente que los riesgos más importantes para el desempeño de la cartera consisten en el cumplimiento de las condiciones contractuales, las aprobaciones del poder legislativo, la capacidad de ejecución y el grado de compromiso del prestatario.

El costo de preparación de los proyectos también es elevado en relación con el volumen de los préstamos. En el período evaluado, el Banco invirtió un volumen considerable de recursos en la preparación de seis préstamos que fueron después retirados del inventario. El costo administrativo medio (personal, viajes, consultores) de la preparación de esas operaciones fue de US\$24.761 por cada millón de dólares programados, en comparación con US\$8.873 por cada millón de dólares programados para el grupo de préstamos aprobado y de US\$2.803 en todo el Banco para los préstamos de inversión aprobados en el mismo período. En general, el costo relativamente elevado de preparación de los préstamos en el país guarda relación con la reducida envergadura de las operaciones. También es resultado de la existencia de ineficiencias. Si bien se trata de un caso atípico, en una operación en particular (BH-L1006) hubo gastos administrativos de US\$693.000 y se efectuaron 16 misiones antes de que fuera retirada del inventario. Por más que quepa considerar que se trata de una notable muestra de persistencia por parte del Banco, como práctica tal vez no sea sostenible. Los principales motivos indicados por el Banco para el

retiro de proyectos del inventario es el escaso sentido de identificación del prestatario y la falta de consenso. Esto pone en entredicho la eficacia del diálogo sobre políticas del Banco.

Resultados. La efectividad en el desarrollo del programa de país no pudo determinarse claramente por las razones antes indicadas. De todas maneras, habida cuenta de que los dos únicos préstamos aprobados en el pilar del medio ambiente están en espera de cancelación sin desembolsos y de que el pilar del sector público no dio lugar ni a los préstamos propuestos ni a un consenso sobre el programa de reforma, cabe considerar que dos de los cuatro pilares no alcanzaron sus objetivos de desarrollo.

Si bien la mayoría de los proyectos de infraestructura han cumplido (o se espera que cumplan) sus objetivos materiales, tanto el proyecto de electricidad como el de desechos sólidos no cumplieron el objetivo de atender al aumento de la demanda de servicios de esa índole. Ello es resultado de un pronóstico de la demanda que no tuvo en cuenta los proyectos ancla que ya estaban en curso, lo cual refleja a su vez una deficiencia de la planificación a largo plazo que el Banco no ha tratado de corregir.

No se aprobó ninguna de las propuestas que exigían cambios normativos ni se concretó ninguna de las que exigían cambios en las estructuras de tarifas. Ello afecta a la viabilidad financiera de las empresas administradas por el Estado y a sus perspectivas de privatización. El hecho de que los proyectos en los sectores del agua, la electricidad y los desechos sólidos no pudieran cumplir las limitadas condiciones financieras de los contratos de préstamo hace temer que el Banco no tiene influencia o no la ejerce. Asimismo, suscita dudas acerca de que los propios objetivos fuesen adecuados, habida cuenta de la economía política del país.

El proyecto de uso, política y administración de tierras es el único que incluye datos para determinar que ha cumplido sus objetivos de desarrollo. Pudo asimismo cumplir sus objetivos financieros. La operación está debidamente dimensionada y focalizada y fue ejecutada por mediación de la Oficina del Primer Ministro. En el sector de la educación, si bien es posible que las mejoras en cuanto a la pedagogía y al programa de estudios hayan contribuido al logro de los resultados readecuados del proyecto, es imposible medir en qué parte ello es atribuible al Banco porque el proyecto fue diseñado sin un marco lógico ni un sistema de seguimiento.

Recomendaciones

Primera. El Banco, si ha de mejorar su desempeño en el país, debe prestar mayor atención al proceso de política y planificación y determinar junto con las Bahamas cuál va a ser su papel. Para ello, se podría colaborar en forma más estrecha con el país para reforzar la planificación y gestión de las inversiones del sector público. Como se recomendaba en la evaluación anterior, habida cuenta de la incertidumbre en torno a una posible disminución de la inversión pública durante la recesión actual y de las cuantiosas inversiones que posiblemente se necesitarán para hacer frente a las prioridades en materia de protección social, infraestructura, vivienda y empleo, el Banco debería:

- (i) *“a fin de realizar una evaluación de las necesidades de inversión pública. Esa evaluación debiera abordar los desafíos de desarrollo a largo plazo y las necesidades apremiantes y distribuir las*

responsabilidades para atender a esas necesidades entre el sector privado, los bancos de desarrollo multilaterales y los propios recursos presupuestarios del país.”

- (ii) *“examinar conjuntamente el valor potencial de un programa oficial de inversiones públicas dentro del cual administrar, entre otros, los proyectos de inversión del Banco.[...] Ambas partes podrían determinar, a la luz de la evaluación de las necesidades de inversión pública mencionadas supra, las ventajas y deficiencias relativas de la planificación formal de las inversiones y de la práctica actual de adoptar las decisiones de inversión en régimen anual dentro del presupuesto.”*
- (iii) *“profundizar sus trabajos de mejoramiento de la capacidad de planificación y gestión en el sector público. Estos trabajos se debieran concentrar en la planificación económica propiamente dicha, los insumos que necesita en términos de datos, instrumentos analíticos, calificaciones técnicas y competencias del personal básico, y en una estructura organizada propicia a la colaboración interinstitucional que se integre directamente en la formulación de políticas. De esta manera se continuará la tradición de “fortalecimiento institucional” en el sector público, aunque orientada más firmemente [...] hacia la creación de ciertas competencias que permitirán una mejor integración de [...] proyectos [de inversión], una clara identificación de prioridades y la determinación de su secuencia, la supervisión de la actuación y el seguimiento en la evaluación de los resultados, con la mira de elaborar nuevos programas y proyectos.”*

Las tres recomendaciones fueron formuladas en la evaluación anterior del programa de país y siguen siendo muy pertinentes.

Segunda. La nueva estrategia debe definir claramente su meta estratégica y sus objetivos de desarrollo a nivel del programa y dentro de un marco de resultados que incluya indicadores verificables (parámetros, hitos y metas). Es preciso que los objetivos de desarrollo del programa del Banco sean específicos, mensurables y factibles. Para mejorar la eficacia de la estrategia, el marco de resultados debería establecer un vínculo entre los indicadores del desempeño y los actuales sistemas gubernamentales de gestión de la información y las metas del desarrollo del propio gobierno. Además, es preciso determinar conjuntamente con el país la efectividad en el desarrollo del nuevo programa de país, lo que ofrecerá un foro institucional para generar conocimientos y extraer lecciones.

Tercera. Es necesario ocuparse del elevado costo de la preparación de los proyectos. El Banco, para lograr mayor eficiencia, debería: (i) insertarse más hábilmente en el proceso de planificación; (ii) llegar a acuerdos claros y con plazos precisos con el país acerca del alcance y la dimensión de la preparación de proyectos, el intercambio de datos y la coordinación entre organismos; (iii) establecer un mecanismo de supervisión para administrar conjuntamente la preparación de los proyectos y superar los estrangulamientos; (iv) adaptar los proyectos a las limitaciones políticas intrínsecas y a la capacidad institucional viable; (v) abordar los riesgos desde la perspectiva del país; y

(vi) lograr un conocimiento más a fondo, mediante estudios analíticos adicionales, de la economía política en la que se toman las decisiones y del entorno institucional en que se aplican.

Cuarta Hay que rectificar también la lentitud en la ejecución de los proyectos. No hay que desestimar la oportunidad de extraer lecciones de la experiencia del país y del Banco en el pasado. Por lo tanto, OVE recomienda que el Banco amplíe su programa analítico para incluir una investigación a fondo de las limitaciones en la ejecución. La investigación propuesta permitiría al Banco y al país analizar conjuntamente los factores del éxito y de la sostenibilidad de las iniciativas en curso, así como las dificultades en la formación de consenso y la ejecución de los proyectos con que se tropezó en la estrategia de 2003. En la investigación se evaluarían las limitaciones a la reforma institucional y reguladora que se presentaron en varios préstamos del Banco y se analizaría la economía política en la que se toman las decisiones de política pública. La investigación debería hacerse desde el punto de vista del país y del Banco. Se podrían aprovechar las lecciones extraídas para reforzar la asistencia técnica y el diálogo de política del Banco, como elemento en la identificación y mitigación de posibles riesgos para la ejecución en la cartera activa y para validar los supuestos en que se basa la nueva estrategia.

Quinta. Habida cuenta de su buena calificación crediticia, su sólido marco macroeconómico y su bajo nivel de corrupción, las Bahamas sería un buen candidato para la utilización de sistemas nacionales. Ello redundaría en beneficio del país al reducir el costo de transacción de las operaciones con el Banco y podría asimismo hacer más competitivos los servicios que éste presta. Teniendo presente lo que antecede, el Banco debería hacer una evaluación de las necesidades para determinar medidas de fortalecimiento de los sistemas del país que le permitirían delegar responsabilidad fiduciaria en ellos.

Sexta. Las deficiencias de competitividad en el sector económico fundamental del país, a saber, el turismo, guardan relación con la falta de capacidad del gobierno para ampliar los servicios públicos en forma paralela a la demanda. La generación de electricidad, insumo fundamental para la industria hotelera, sigue siendo insuficiente. Se registran grandes pérdidas operacionales en el sistema de aguas públicas. El reducido alcance del sistema de alcantarillado plantea un riesgo considerable de contaminación de los acuíferos y la capacidad de las instalaciones de desechos sólidos es insuficiente. Estas situaciones, si bien pueden ser resultado de decisiones anteriores y de una debilidad estructural en la planificación de las inversiones, siguen siendo pertinentes en la política económica actual. De esta manera, el apoyo a la infraestructura, tanto en la isla New Providence como en las islas Family debe seguir siendo un componente central del programa del Banco en el país.

Además, el enorme aumento del costo de los combustibles fósiles importados, de los cuales la economía de las Bahamas depende considerablemente, hace aconsejable que el país recurra a fuentes renovables de energía. Así pues, en la próxima estrategia el Banco podría explorar objetivos realizables en este ámbito fundamental.

Séptima. El país avanza según lo previsto en la consecución de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio; sin embargo, el logro equitativo de esos objetivos y la sostenibilidad de los resultados podrían correr peligro de no haber mayor apoyo

económico y de no lograrse mayor eficiencia en la prestación de los servicios sociales. Para que la nueva estrategia sea más pertinente y eficaz, OVE recomienda que: (i) siga respaldando instrumentos de política social y de participación económica, particularmente en las islas Family; (ii) especifique en qué forma la programación reportará beneficios a los pobres; (iii) dimensione de manera realista las inversiones para asegurarse de que los objetivos sean alcanzables y los recursos no se diluyan excesivamente; y (iv) estudie en qué medida pueden aprovecharse las sinergias agrupando operaciones pequeñas y focalizadas en torno a un objetivo común que se pueda medir.

Octava. El país es vulnerable a los desastres naturales, en particular los huracanes, a los que el Banco ayudó a hacer frente en el pasado aunque su labor al respecto no ha terminado. El Banco puede apoyar la labor de las Bahamas a este respecto aumentando la capacidad analítica del país para prever los efectos del cambio climático en la economía nacional, evaluar los aspectos fiscales de las medidas de mitigación y estudiar políticas prospectivas. Además, algunos de los instrumentos que ha utilizado el Banco para prestar asistencia carecen de la flexibilidad necesaria para una primera respuesta. Por consiguiente, es imperioso que el Banco analice los recursos con que cuenta a fin de mejorar la variedad y la pertinencia de los instrumentos y asistencia técnica disponibles.

Novena. OVE reconoce las dificultades con que tropiezan las ventanillas del Banco para el sector privado al operar en las Bahamas y les insta a estudiar en forma más activa las oportunidades de inversión. La nueva estrategia podría considerar la posibilidad de aprovechar las sinergias que existen entre el FOMIN y la CII a fin de sentar las bases para una mayor participación del sector privado. Una posibilidad en el caso del FOMIN podría consistir en corregir las asimetrías en el entorno comercial nacional e internacional poniendo al sector privado del país en condiciones de adoptar prácticas comerciales transparentes (financieras, contables, de auditoría) que le permitan competir para obtener capital en el mercado interno y a través de la CII. De esta manera, a la larga se podría lograr mayor efectividad en el desarrollo que si se tratara en este momento de obtener mayor financiamiento por conducto de estos mecanismos.

Décima. Es posible que las Bahamas pidan apoyo al Banco para financiar medidas anticíclicas. Por lo tanto, al establecer objetivos y medidas a corto plazo, la nueva estrategia debería tener en cuenta el contexto de las crisis financieras y la respuesta del gobierno.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DE DESARROLLO

- 1.1 ***La presente evaluación del programa de país estudia en forma independiente la efectividad en el desarrollo que ha tenido la asistencia prestada por el Banco al Commonwealth de las Bahamas entre 2001 y 2008.*** En ese período se aplicaron dos estrategias. La estrategia del país para 2001-2002 se formuló con un horizonte breve para cubrir el período entre el fin del programa operacional heredado del ciclo anterior y la transición a un nuevo gobierno tras las elecciones de 2002. La estrategia para el período 2003-2007 fue aprobada en 2004 y comprendía las elecciones generales de 2007. Ambas diagnostican de la misma manera los principales retos de desarrollo.
 - 1.2 ***A los efectos de la evaluación, OVE realizó dos misiones en las Bahamas en el curso de las cuales entrevistó a altos funcionarios del gobierno, se reunió con representantes del sector privado y visitó proyectos financiados por el Banco.*** El equipo entrevistó también a funcionarios del Banco y analizó datos estadísticos, económicos, presupuestarios y sobre proyectos facilitados por el país o a los que se podía acceder en línea o a través de los sistemas de informes internos del Banco². Se evaluó el desempeño de la cartera operacional utilizando el marco de resultados que OVE había formulado específicamente a esos efectos.
 - 1.3 ***En el capítulo I se establece el contexto en que el programa de país fue concebido y ejecutado.*** Se examinan los desafíos de desarrollo a que hace frente el país y la estructura de la economía. En este contexto, en el capítulo II se analiza la pertinencia y coherencia del programa del Banco. En el capítulo III se examina la eficiencia de la cartera operacional y en el capítulo IV se evalúan los resultados del programa y su aporte al desarrollo. En el capítulo V se hacen observaciones finales.
- A. Panorama general del país**
- 1.4 ***Las Bahamas son un archipiélago de 700 islas y 2.400 cayos dispersos en más de 100.000 millas cuadradas en el Océano Atlántico entre Florida y La Española.*** Unas 29 islas están habitadas. Se estima que un 82% de la población total, 331.000 habitantes³, está concentrado en las islas de New Providence y Gran Bahama. El resto está distribuido entre las islas Family, cuya población va de sólo 70 personas en la isla Ragged a 13.000 en Abaco (Anexo 1.1). El transporte entre las islas tiene lugar por aire y por mar. Los barcos pesqueros y los destinados al servicio de correos necesitan un gran número de muelles en las islas. Los puertos deportivos están en general en buen estado y se han convertido en una importante fuente de empleo y generación de ingresos. El astillero flotante más grande del hemisferio está situado en Gran Bahama, y el puerto de contenedores ocupa el tercer lugar en el mundo en tonelaje bruto registrado. Hay 62 aeropuertos, 17 de los cuales son puertos internacionales de entrada. En las islas habitadas, el camino principal por lo general sigue la línea de la costa, lo que hace necesario construir defensas contra las tormentas. Solamente un 1% de las tierras son cultivables.
 - 1.5 ***El país depende de dos industrias de servicios: el turismo y los servicios financieros.*** Aproximadamente el 60% del producto interno bruto (PIB) del país (US\$7.500 millones⁴), el 50% de todo el empleo y el 73% de las exportaciones

corresponden a ingresos generados directa o indirectamente por el turismo, las construcciones para el turismo y los servicios conexos. Las industrias de servicios comerciales y financieros, que están creciendo con rapidez, aportan otro 30% al PIB y otro 13% al empleo. Este grado de concentración no es inusitado en las pequeñas naciones insulares en que la geografía y la pequeña base de recursos humanos no dan lugar a actividades alternativas en gran escala⁵.

1.6 ***El ingreso per cápita de las Bahamas es el tercero más alto en el hemisferio occidental (después de los Estados Unidos y Canadá) y es sustancialmente mayor que el de cualquier país prestatario del Banco.*** En 2007 ese ingreso, estimado en aproximadamente US\$27.470 (PPP)⁶, era un 40% más alto que el de Trinidad y Tobago (US\$19.664), 48% mayor que el de Barbados (US\$18.565), y aproximadamente el doble del de México, Chile y Argentina.

1.7 ***Sin embargo, los indicadores sociales del país no están a la altura de su nivel de ingresos.*** Bahamas ocupaba el 49º lugar entre 179 países en el Índice de Desarrollo Humano (2008), con lo que quedaba en la categoría de “alto desarrollo humano” por encima de Trinidad y Tobago pero por debajo de Barbados. Otros indicadores, como la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, la prevalencia del VIH y el gasto en educación pública también están a la zaga de los de otros países de la región (Anexos 1.2 y 1.3). En cierta medida, el desfase en los indicadores sociales pone de manifiesto la desigualdad en la prestación de servicios de educación y atención de la salud y en las oportunidades de empleo en el archipiélago, así como la presión que ejerce sobre el sistema el número cada vez mayor de inmigrantes haitianos.

1.8 ***Desde el punto de vista de las seis dimensiones de la gobernanza que estudia el Índice de Desarrollo Humano⁷, las Bahamas estaban en el percentil 83 (Cuadro 1.1).*** Esto indica la transparencia del proceso electoral, la capacidad del gobierno para aplicar efectivamente políticas sólidas y el respeto de los ciudadanos por las instituciones que rigen las relaciones económicas y sociales. Tras estudiar diversos centros financieros en el extranjero, Dharmapala y Hines (2006) llegaron a la conclusión de que únicamente las jurisdicciones extremadamente pequeñas, ricas y, en particular, bien gobernadas y con sólidas instituciones jurídicas, un bajo grado de corrupción y un sistema de controles y contrapesos en el gobierno pueden convertirse en grandes centros financieros extraterritoriales.

Cuadro 1.1 Indicadores de gobernanza en el mundo-2008 (percentil)*

	Las Bahamas	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago	OCDE
Participación y rendición. de cuentas	87.0	87.5	66.3	61.5	90.6
Estabilidad política	73.2	86.6	34.9	47.8	81.9
Efectividad del gobierno	83.4	89.6	57.8	64.5	88.7
Calidad del marco regulador	79.7	74.4	63.8	70.5	91.2
Imperio de la ley	87.1	88.5	39.2	48.8	90.2
Control de la corrupción	90.8	86.5	35.7	52.7	90.2
Promedio	83.5	85.6	49.6	57.6	88.8

Fuente: World Bank Institute, Worldwide Governance Project (n=212 países)

* Un percentil alto indica una ventaja relativa

1.9 ***En 2008 el país ocupaba el lugar 55º entre 181 países con respecto a la facilidad general para “hacer negocios” (Anexo 1.4).*** Esa escala compara la facilidad desde un punto de vista administrativo y regulador para emplear trabajadores, tener una

empresa y pagar impuestos en los distintos países. En el futuro, el país se propone simplificar el proceso de establecimiento de una empresa para que los empresarios locales puedan convertir con la mayor rapidez posible sus ideas en corrientes de negocios. Con ese fin, debería reducirse el tiempo necesario para obtener una licencia comercial y registrar bienes. Un costo importante que no se tiene en cuenta en el índice es el de la mano de obra. Los salarios tienden a ser un 50% más altos en las Bahamas que en Barbados y cuatro veces más altos que en Jamaica (BID 2008).

B. Desempeño económico

- 1.10 ***Las Bahamas tienen una economía abierta altamente concentrada que es vulnerable a factores externos.*** Los atentados terroristas de septiembre de 2001 afectaron negativamente al turismo⁸ y los intentos de la OCDE por reprimir el blanqueo de dinero afectaron al sector financiero. Además, el país ha sido asolado por severos desastres naturales y climatológicos, que causaron daños materiales y trastornos económicos. A pesar de ello, el gobierno mantuvo una postura fiscal prudente y la economía creció en un promedio de 1,7% en términos reales de 2001 a 2007. En 2008 la economía se contrajo como consecuencia de las crisis financieras mundiales (Cuadro 1.2 y sección D).

Cuadro 1.2: Bahamas – Indicadores económicos seleccionados

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Precios corrientes (2007)								
PIB (en millones de US\$)	5.131	5.389	5.512	6.032	6.509	7.280	7.498	7.463
PIB per capita PPP	20.218	20.741	21.091	23.172	24.690	26.343	27.470	27.394
Variación porcentual anual (a menos que se indique otra cosa)								
Tasa de crecimiento PIB real	0,8	2,3	1,0	-0,2	3,3	4,3	0,7	-1,7
Índice de precios al consumo	2,0	2,2	3,0	1,0	2,2	1,8	2,5	4,5
Desempleo	6,9	9,1	10,8	10,2	10,2	7,6	7,9	8,7
Reservas internas netas	12,9	10,8	7,3	31,9	-8,1	-3,0	-9,1	23,9
Porcentaje del PIB								
IED	8,7	5,3	10,8	10,5	14,0	16,9	16,1	11,3
Saldo cuenta corriente	-11,6	-7,8	-8,6	2,4	-9,3	-19,0	-17,3	-12,9
Deuda pública externa	6,1	5,7	5,9	5,6	5,0	4,6	4,4	5,7
Bal. gobierno central	0,4	-3,2	-3,4	-3,2	-2,9	-1,7	-2,6	-3,0

Fuentes: Perspectivas de la economía mundial 2009 (FMI), Banco Central de las Bahamas; Ministerio de Hacienda.

* Proyecciones del FMI

- 1.11 ***La base de ingresos fiscales es estrecha y consiste en gran medida en aranceles a la importación e impuestos sobre los bienes raíces, con lo cual está expuesta también a las crisis y los ciclos externos.*** El sistema de ingresos basados en aranceles ha limitado también la participación de las Bahamas en acuerdos comerciales. El país tiene desde 1999 la condición de observador en la Organización Mundial del Comercio, pero no ha completado aún las negociaciones para la adhesión. Si bien es miembro de la CARICOM y parte en el Acuerdo de Asociación Económica (la estrategia integrada de comercio con la Unión Europea que se propone para la región

del Caribe), no participa en la Economía de Mercado Único del Caribe en razón de: (i) el hecho de que esa unión no le reportaría beneficios comerciales porque su asociado comercial fundamental son los Estados Unidos⁹; y (ii) la inquietud que suscita la disposición relativa a la libre circulación de la mano de obra, en vista de las grandes diferencias salariales entre las Bahamas y el resto de la región.

- 1.12 ***Las políticas macroeconómicas que aplicaron el Partido Liberal Progresista (PLP), que estuvo en el poder desde 2002 hasta 2007, y el Movimiento Nacional Libre (FNM), que recuperó el poder en 2007 tras gobernar desde 1992 hasta 2002, han contribuido a crear un entorno económico estable para atraer la inversión extranjera directa.*** Entre 2002 y 2006, la inversión extranjera directa aumentó de un 5,3% del PIB a un 16,9%, antes de bajar al 11,3% en 2008¹⁰. La variación obedece a la terminación de varios grandes proyectos, a la cancelación de otros y a la desaceleración de la economía. Aproximadamente un 90% de las empresas registradas en las dos islas más importantes son pequeñas o medianas, con menos de 20 empleados (BID 2008). Estas empresas, cuya propiedad y explotación corresponde primordialmente a nacionales del país, representan alrededor del 5,3% del PIB y se concentran en general en servicios como la salud, la seguridad y el comercio minorista. Los nexos entre los proyectos de inversión extranjera directa y la pequeña y mediana empresa local no están suficientemente desarrollados, si bien en los acuerdos preliminares se incluyen disposiciones relativas a la participación de nacionales del país. Las Bahamas tienen asimismo una deuda relativamente reducida (aproximadamente el 40% del PIB). La deuda pública externa en el periodo de la evaluación fluctuó entre el 4,4% y el 6,1% del PIB¹¹. La inflación, que se mantuvo contenida cerca del umbral del 2% desde 1995 hasta 2007, refleja por lo general las tendencias en los Estados Unidos. Esto ha permitido que el país mantenga una paridad fija con el dólar de los Estados Unidos desde 1973. El Banco Central proyectaba que la inflación llegaría al 4,5% al final de 2008 en razón del alza de los precios de los alimentos y la energía. Las reservas externas equivalían en diciembre de 2008 a 14,8 semanas de importaciones, excluido el petróleo, en comparación con 10 semanas en 2007.
- 1.13 ***Las Bahamas tienen una buena calificación crediticia y, por lo tanto, tienen acceso a los mercados financieros internacionales.*** La calificación crediticia del país (A-, según Standard & Poor's (S&P) y A3, según Moody's) le permiten obtener financiamiento en el mercado internacional a un costo relativamente bajo. De hecho, en 2003 el gobierno pudo hacer una emisión de bonos a un plazo de 30 años por valor de US\$200 millones en condiciones muy favorables (véase el Recuadro 3.1)
- 1.14 ***En razón de las características de la economía, la demanda tiene un alto contenido de importaciones, a las que corresponde el 85% del consumo privado.*** En el pasado, el gobierno hizo más estrictas sus políticas monetaria y fiscal para mantener controlado el saldo en cuenta corriente y restringir el gasto no esencial. El Banco Central recurrió también a controles del crédito en la forma de límites a los préstamos para restringir la demanda e impedir que bajaran las reservas. La tasa de descuento ha tenido un papel secundario como instrumento monetario.

- 1.15 ***La mayoría de los productos que se consumen en las Bahamas son importados, entre ellos el 80% de los alimentos, lo que garantiza una corriente constante de ingresos en la forma de derechos aduaneros, aranceles a la importación e impuestos de timbre.*** El arancel medio en las Bahamas, 30%, es uno de los más altos de la región. Es tres veces más alto que el Arancel Externo Común de la CARICOM (10,1%), y cuatro veces más alto que el de Jamaica (7,2%) (BID 2008). Los elevados aranceles, derechos aduaneros e impuestos de sellos constituyen una fuente de ingresos públicos y no un medio de protección de la industria nacional. Corresponde al comercio y a las transacciones internacionales alrededor del 60% de los ingresos tributarios y estos representan a su vez el 85% de los ingresos totales. El país no tiene impuestos directos sobre las ganancias de capital, las utilidades de las empresas, la renta de las personas, las sucesiones, los dividendos o la compraventa.

C. Dilemas de desarrollo

1. Resultados socioeconómicos

- 1.16 ***Como ya se ha indicado, los resultados sociales van a la zaga de los económicos.*** Los beneficios que han reportado las inversiones en el pasado no han acabado con las desigualdades existentes, lo cual ha dado lugar a un patrón de desarrollo económico y social que varía considerablemente en las distintas islas. Según la encuesta de 2002 sobre las condiciones de vida (los datos más recientes de que se dispone), los residentes de Gran Bahama y New Providence tienen un nivel de vida superior al de las demás islas. Históricamente, las dos islas se han beneficiado del desarrollo de la infraestructura, así como del crecimiento del turismo y de los servicios financieros extraterritoriales. El índice de pobreza, que era en promedio del 9,2% en todo el país, era más alto en las islas Family, donde iba del 13,2% en Abaco, Eleuthera y Andros al 16,6% en Exuma y Long Island y era del 21% en las demás islas. Además, el coeficiente de Gini (0,57) era uno de los más altos de la región del Caribe. Según Handa (2004), las estimaciones de la desigualdad subregional (aproximadamente 0,39 cada una) son considerablemente más bajas que la estimación nacional, lo que confirma que el elevado coeficiente de Gini deriva de marcadas diferencias en el bienestar entre las regiones. Estas diferencias han dado lugar a la migración hacia Nassau y Freeport desde las islas más pequeñas, en que las oportunidades económicas y los servicios sociales son más limitados.
- 1.17 ***Como piedra angular de su política de desarrollo económico, el gobierno instituyó incentivos para atraer proyectos turísticos de diverso alcance y magnitud que sirvan de anclaje económico a las islas Family, donde el desempleo y la pobreza son más altos.*** Los proyectos apuntaban a distribuir la prosperidad en forma más equitativa por todo el archipiélago estimulando el desarrollo económico local, mejorando la infraestructura, mejorando el acceso a los servicios básicos y reactivando el mercado de trabajo. Irónicamente, el reducido acceso a la educación postsecundaria y a la formación técnica en las islas Family ha significado que algunos bahameses no pueden competir para obtener empleo en proyectos de desarrollo económico en sus propias comunidades cuando se necesitan conocimientos avanzados^{12,13}. Igualmente, ha dejado a varios proyectos de inversión

extranjera directa sin más alternativa que importar del extranjero mano de obra especializada¹⁴.

- 1.18 ***La falta cada vez mayor de mano de obra cualificada en toda la economía, y en las islas Family en particular, plantea dudas acerca de la calidad de la educación y la pertinencia de los programas de formación profesional para el sector del empleo.*** Es también un factor subyacente de una tasa de desempleo que era en promedio del 8,9% entre 2001 y 2008. Una encuesta de 200 directores ejecutivos, realizada por la Junta de Turismo y Desarrollo de Nassau, da una idea clara del efecto de la falta de personal especializado en la economía en el año 2000: el 65% de los empleadores tropezaba con graves dificultades para encontrar y mantener empleados cualificados; el 65% creía que la falta de especialización era un problema grave¹⁵; el 80% creía que ello repercutiría en el crecimiento económico en el futuro; y el 44% se había visto obligado a reconsiderar planes de ampliar sus empresas justamente por esa circunstancia. En un estudio del mercado de trabajo realizado en 2005 por The College of The Bahamas se confirmaba que menos del 50% de las calificaciones para obtener el Certificado General de Educación Secundaria eran de 'C' o más altas¹⁶; entre el 75% y el 80% de los alumnos de escuelas de formación profesional estaba por debajo del nivel esperado para su curso en lectura, alrededor de una tercera parte de los varones dejaban los estudios antes de terminarlos¹⁷, y aproximadamente el 40% de los desempleados tenía menos de 25 años. El desempleo en las islas Family era aproximadamente entre un 50% y un 100% más alto que la media del país¹⁸.

2. Mantener el crecimiento económico y la competitividad

a. Turismo

- 1.19 ***El mercado de los Estados Unidos, que alimenta gran parte de la industria del turismo, la hace también vulnerable a lo que ocurre fuera del país.*** El número de turistas que llega cada año a las islas es unas 15 veces superior al número de habitantes. Aproximadamente el 60% del PIB proviene de estos turistas, el 87% de los cuales procede de los Estados Unidos^{19,20}. Según estadísticas de la Organización de Turismo del Caribe, en 2005 las Bahamas fueron el primer lugar de destino en el Caribe. Desde entonces, el número de turistas ha disminuido por razones que incluyen el número de habitaciones que han quedado inhabilitadas debido a grandes proyectos de reconstrucción, los requisitos más estrictos que imponen los Estados Unidos con respecto a los pasaportes, la desaceleración de la economía de los Estados Unidos y una agresiva comercialización por parte de países que ofrecen vacaciones con todo incluido a un precio con el que las Bahamas no pueden competir^{21,22}.
- 1.20 ***La inversión extranjera directa es una fuerza económica dominante que repercute enormemente en la disponibilidad de divisas, los ingresos del sector público, el crecimiento económico y el empleo.*** A partir de 1994, los establecimientos turísticos que existían en la isla Paradise fueron objeto de importantes obras de reconstrucción y reacondicionamiento, con lo que se renovó el interés en ella como lugar de destino de personas muy pudientes. La ampliación de la industria turística fue acompañada de una ola de inversiones públicas en infraestructura a fin de crear un entorno propicio para la inversión. En el momento de mayor inversión extranjera directa, el inventario constaba de 149 proyectos, en su mayoría en el sector del turismo, en

16 islas con un valor estimado de US\$18.000 millones (BID 2008). Si bien el país sigue teniendo un considerable inventario de proyectos de inversión extranjera directa, temporalmente las corrientes son más lentas. Las perspectivas inciertas del turismo en el entorno actual y el hecho de que muchos inversionistas tropiezan con dificultades para obtener fondos de su sistema bancario, incluso para inversiones de alta calidad, han frenado aún más la economía. El empleo en los sectores del turismo y la construcción se contrajo en aproximadamente un 10% en 2008, con lo cual el desempleo pasó del 8% en 2007 a más del 12% en 2009²³.

- 1.21 ***Para mejorar las perspectivas de crecimiento a largo plazo, la industria turística ha dejado de lado su modelo de negocios consistente en servicios prestados exclusivamente por hoteles con todas las comodidades para ofrecer lujosas casas de vacaciones y puertos deportivos.*** En este contexto, el gobierno promulgó legislación para favorecer la competitividad en el mercado del tiempo compartido y todo el sector está siendo potenciado por el segmento de los bienes raíces mediante planes de propiedad fraccionada y utilización mixta²⁴. Se sientan así las bases para que regresen los visitantes pudientes que permanezcan todo el año y que ayuden al país a protegerse de contratiempos en el futuro²⁵.

b. Servicios financieros

- 1.22 ***El sector financiero extraterritorial, al que correspondió un promedio del 15% al 20% del PIB entre 2000 y 2008, es considerado uno de los cinco centros financieros extraterritoriales más importantes del mundo en función del activo de los bancos y el activo que se administra***²⁶. Ello se debe a los especialistas financieros muy cualificados que hay en el país, el cumplimiento de las normas internacionales, la sólida supervisión y regulación y un régimen tributario favorable. Los servicios están concentrados en grandes operaciones de compraventa en euros, la banca privada y la gestión de activos por sociedades fiduciarias. Los productos que ofrecen pueden replicarse fácilmente, lo que entraña una feroz competencia con otros centros financieros extraterritoriales. La promulgación de nuevos reglamentos favorables a la prestación de servicios muy especializados podría servir para que las Bahamas compitan mejor en el sector.
- 1.23 ***En junio de 2000, el Grupo de Acción Financiera, órgano de la OCDE establecido para fijar normas internacionales a fin de combatir el blanqueo de dinero y el financiamiento del terrorismo, incluyó a las Bahamas en su lista de países y territorios no cooperantes***²⁷. En el curso del año, el Parlamento aprobó distintas leyes relativas a la supervisión bancaria, la identificación de los clientes y la propiedad de las empresas comerciales internacionales²⁸. En 2001 el país fue borrado de la lista. El nuevo marco regulador ha tenido un efecto considerable en la banca extraterritorial. El requisito de la presencia física eliminó a los bancos ficticios y, en virtud de una supervisión más estrecha, los activos externos del sector extraterritorial subieron en 2006 a 366.900 millones de dólares, unas 53 veces el tamaño de la economía del país²⁹. La OCDE está ejerciendo renovada presión con respecto a los servicios financieros extraterritoriales a medida que más países centran su atención en una reforma integral del sistema bancario mundial y una regulación más estricta de

los “paraísos fiscales”. La atención prestada por los entes normativos podría limitar el crecimiento en el futuro.

c. Desarrollo del sector privado

- 1.24 *Uno de los objetivos declarados por el gobierno consiste en crear puestos de trabajo y aumentar el número de empresas de propiedad de bahameses en la economía del país*³⁰. Aunque el país ha logrado ampliamente su propósito de atraer inversión extranjera directa del sector privado, especialmente en el sector turístico, la participación del sector privado nacional no ha sido proporcional. Como consecuencia, una parte reducida de la riqueza generada en el país se retiene en él. Si bien los recursos de la inversión extranjera directa pueden arrojar resultados positivos mediante concatenaciones con la economía nacional, las concesiones demasiado generosas pueden también desplazar a las empresas locales. En una economía pequeña como la de las Bahamas, las cuantiosas entradas de inversión extranjera directa pueden exceder de la capacidad del gobierno para planificar, negociar y administrar las inversiones de manera transparente para todos los interesados y que aumente al máximo los beneficios para los bahameses. Además, la población es reducida en relación con las necesidades de recursos humanos y falta personal especializado, lo que significa que no es posible encontrar nacionales cualificados en todos los niveles. Como resultado, la estructura salarial, que ya es una de las más elevadas de la región, ha aumentado en atención al crecimiento de la demanda sin un cambio correspondiente en la productividad. El costo de “hacer negocios” en el país aumenta además por la dependencia de las mercancías importadas y el elevado costo de la energía y las telecomunicaciones. Todo ello hace difícil que las pequeñas y medianas empresas puedan competir.

3. Infraestructura

- 1.25 *En los años noventa comenzaron a surgir problemas de desarrollo sostenible a medida que la demanda de servicios de residentes y visitantes excedía de la capacidad de quienes los prestaban para atenderla.* La capacidad de generación y transmisión de la empresa estatal de electricidad no ha crecido a la par de la demanda y el marco regulador impide la competencia de otras compañías. Las instalaciones para desechos sólidos están operando ya a plena capacidad y no pueden absorber las toneladas adicionales de desechos que genera el sector del turismo. Las pérdidas operacionales en los servicios básicos de propiedad estatal son elevadas y el gobierno tiene que subvencionarlos. El transporte aéreo y marítimo entre las islas es limitado, lo que limita el desarrollo de las islas Family. La red vial está congestionada en Nassau porque el tránsito de automóviles es cada vez mayor y los caminos necesitan mejoras. Por su parte, la red de telecomunicaciones está obsoleta para los estándares de nuestros días. Estas limitaciones hacen aumentar el costo de transacción de hacer negocios en el país y ponen también a prueba la capacidad del gobierno para proveer la infraestructura y prestar los servicios necesarios para el crecimiento en todos los sectores de la economía y todas las regiones del país.

4. Sostenibilidad ambiental y cambio climático

- 1.26 ***Habida cuenta de que las Bahamas dependen de sus zonas costeras para el turismo, el transporte y la vivienda, el desarrollo sostenible de esos recursos naturales constituye un desafío apremiante.*** La belleza del mar y de la costa es una gran ventaja comparativa para la industria del turismo y es también esencial para el estilo de vida de los residentes. Como la mayor parte de la superficie del país no está a más de 1,5 m sobre el nivel del mar, el desarrollo económico tiene lugar en su mayor parte en la zona costera. Un desarrollo no planificado y, en algunos casos, difícil de sustentar ha puesto a gran parte de esa superficie en peligro de degradación. El crecimiento de la población urbana y del turismo y los desechos sólidos plantean importantes problemas para el medio ambiente. Como resultado de una utilización per cápita de agua cada vez mayor y de la extracción no regulada de aguas subterráneas en New Providence, el acuífero está contaminado por la intrusión salina y bacterial. Hasta la fecha, no se ha promulgado una política general de urbanización que asegure la utilización sostenible y el aprovechamiento racional de los recursos terrestres y costeros. Habida cuenta del importante papel que cabe al turismo en el país, esa política es esencial para evitar efectos negativos en la economía.
- 1.27 ***El país ha sido asolado por graves trastornos climáticos y debe prepararse para casos peores a medida que se caliente el océano.*** Las Bahamas sufrieron directamente los efectos de los huracanes Frances y Jeanne en 2004 y de los huracanes Dennis, Katrina, Rita y Wilma el año siguiente. Se estima que los daños totales que causaron tan solo los huracanes Frances y Jeanne ascendieron al 7,3% del PIB³¹. Esa devastación generalizada recuerda cuán vulnerable es el archipiélago a los desastres naturales. En 2008, el huracán Ike pasó por Inagua, causando daños generalizados a la mayoría de los edificios y la infraestructura. La planta de evaporación de Morton Salt, que da trabajo a más de la mitad de la población activa de la isla, sufrió grandes daños y aún seguía cerrada al concluir el año. La tormenta tropical Hanna causó pérdidas adicionales en razón de la cancelación de reservas de turistas.

D. Perspectiva: la crisis económica³²

- 1.28 ***El hecho de que el desempeño de la economía de las Bahamas esté estrechamente vinculado con el de los Estados Unidos hace suponer que la actual crisis económica y financiera probablemente surtirá un fuerte efecto en el país.*** La economía ya se ha contraído en un 1,7% (en 2008) y se prevé que en 2009 y 2010 las tasas de crecimiento también serán negativas³³. El turismo ha venido disminuyendo desde 2006 y el desempleo ha subido a más del 12%, en gran medida a causa de los despidos en las industrias hotelera y de la construcción.
- 1.29 ***Se prevé que la inversión extranjera directa ha de disminuir sustancialmente en 2009 perjudicando a sectores clave de la economía.*** Además de la contracción registrada en 2008, el FMI proyecta que esa inversión disminuirá en un 30% adicional en 2009 por el recorte del crédito mundial. Habida cuenta de la importancia de esas inversiones para el desempeño de la economía de las Bahamas, es probable que este fenómeno repercuta negativamente en los mercados de la construcción, inmobiliario y financiero.

- 1.30 ***En noviembre de 2008, Standard & Poor's redujo su pronóstico de crecimiento para el país.*** Esa entidad redujo asimismo la perspectiva de estable a negativa aduciendo “*preocupación por la rapidez con que se desacelera el crecimiento económico de las Bahamas y sus efectos en las cuentas fiscales y externa del país. Además, la estructura económica del país, intrínsecamente débil [muy abierta, concentrada en una sola industria y muy dependiente de un solo país para las inversiones, el comercio y el turismo] agrava la desaceleración actual y condiciona más la política que se adopte para hacerle frente.* (S&P 2008.)
- 1.31 ***Hay que señalar que el gobierno ha instituido con rapidez políticas anticíclicas para impulsar la economía del país.*** En virtud de un plan de estímulo, ha tomado medidas para ampliar la red de seguridad de manera de incluir nuevas prestaciones de desempleo, ampliar la asistencia a las familias de bajos ingresos y aumentar los empréstitos para seguir haciendo inversiones prioritarias en vivienda e infraestructura. Por otra parte, según el FMI, la disminución prevista de los ingresos procedentes del turismo se ve contrarrestada en buena parte por el efecto de los factores indicados por las autoridades. El gobierno y la industria del turismo han venido colaborando para aplicar medidas a fin de contrarrestar la posible disminución de los ingresos. Entre ellas cabe mencionar el inicio de una nueva campaña de promoción, la diversificación de la base turística haciendo menos estrictos los requisitos de visado para los latinoamericanos; la colaboración con líneas aéreas para proporcionar mayor capacidad de transporte aéreo a precios más bajos y una mayor diversificación de la oferta. Se ha llegado a un acuerdo salarial de cinco años de duración con los empleados de los hoteles que básicamente congela los salarios nominales para ayudar a contener el alza de los costos³⁴.

II. EL PROGRAMA DE PAÍS

A. Pertinencia

1. Conclusiones de la evaluación del programa de país 1990-2000

- 2.1 ***Según la evaluación anterior, el diagnóstico hecho por el Banco de los desafíos de desarrollo del país estaba bien fundamentado y había sido notablemente congruente en el curso de los años, lo que indicaba una considerable continuidad de esfuerzo y propósito tanto por el gobierno como por el Banco.*** “*El programa fue considerado sumamente pertinente por el Gobierno de las Bahamas, pues respondió a sus propias prioridades respecto de los préstamos internacionales. Sólo fue parcialmente pertinente en relación con*” los objetivos de la estrategia del país porque se centraba estrictamente en proyectos de ampliación de la capacidad en el sector de la infraestructura. En cuanto a los resultados, la evaluación observaba que el programa había logrado mejores resultados en la realización de obras de ingeniería civil que en la solución de cuestiones relativas al cambio institucional y la gestión del sector público. Mirando hacia el futuro, se recomendaba que el Banco colaborara con el país para: (i) hacer una evaluación de las necesidades de inversión pública; (ii) analizar el valor potencial de un programa oficial de inversiones en el sector público; (iii) aumentar la capacidad de planificación y gestión en el sector público; (iv) establecer un vínculo entre los recursos de cooperación técnica y la acción a largo

plazo, (v) ir más allá del sector de la electricidad para incluir operaciones en los sectores del saneamiento, la ordenación ambiental y el transporte en las islas Family; y (vi) formular un programa de crédito en que se preste mayor apoyo al sector social (en el Anexo 2.1 figuran las recomendaciones detalladas).

2. El programa de país 2001-2008

- 2.2 **Entre 2001 y 2008, el Banco aprobó dos estrategias de país.** La primera, para el período 2001-2002, había de cubrir el espacio de tiempo previo a la celebración de elecciones generales en 2002 y tenía como objetivo *“respaldar el desarrollo económico y social de las Bahamas complementando los esfuerzos del gobierno para brindar bienes públicos críticos en frentes en los que el Banco pudiera agregar valor”*. Habida cuenta de la renuencia de las autoridades a comprometerse con nuevos proyectos ante la posibilidad de un cambio de gobierno, el alcance del programa se limitó a dos préstamos que ya estaban en preparación y cinco operaciones de cooperación técnica. Finalmente, se aprobó un préstamo y se descartaron las operaciones de cooperación técnica.
- 2.3 **La estrategia de país 2003-2007 tuvo en cuenta las recomendaciones de la evaluación anterior.** Si bien sus objetivos de desarrollo tenían como modelo los de la estrategia de 2001, había diferencias importantes. En primer lugar, con arreglo a la recomendación de la evaluación, la estrategia del Banco dejaba de estar centrada en la expansión de la infraestructura y apuntaba a resolver desafíos apremiantes en materia de salud, educación, los jóvenes, la pobreza y la ordenación ambiental. Este cambio obedecía al mandato del nuevo gobierno que preconizaba una mayor acción en el sector social y a la orientación institucional del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco. En segundo lugar, y a diferencia de los grandes préstamos de inversión del pasado, asignaba mayor importancia a “proyectos más pequeños con un elevado contenido de asistencia técnica... que ayudarán al gobierno a abordar aspectos técnicos, estratégicos y de política”. Se reconocía así que “la mayor contribución del Banco al desarrollo de las Bahamas es el conocimiento técnico que aporta, más que su apoyo financiero”. De esa manera, la estrategia preparaba el camino para el traspaso de conocimientos y técnicas al no haber corrientes importantes de cooperación técnica. Al mismo tiempo, abría las puertas a un grado de participación más importante que el de un prestamista de último recurso. En tercer lugar, se creía que la concentración en proyectos más pequeños permitiría al Banco hacer frente a una variedad más amplia de desafíos de desarrollo que en el pasado, algo que también se recomendaba en la evaluación, “manteniéndose dentro de las limitaciones del programa de capital”. El programa operacional indicativo constaba de 11 préstamos y dos operaciones del FOMIN. De ellos, se aprobaron tres préstamos y una donación del FOMIN (en el Anexo 2.2 se analiza brevemente la concordancia de las estrategias de país con las recomendaciones de la anterior estrategia del programa de país).
- 2.4 **Los principales desafíos de desarrollo indicados en la estrategia de 2001 fueron convalidados en la de 2003 y mantienen hoy su vigencia; por lo tanto, cabe considerar que el programa del Banco para el período 2001-2008 era pertinente para las necesidades del país.** Esas necesidades consisten en: (i) el crecimiento

económico sostenido y el desarrollo del sector privado; (ii) un desarrollo social con equidad; y (iii) la ordenación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En la estrategia de 2003 se agregó un cuarto pilar: (iv) una mejor administración del sector público. En las dos estrategias se tiene en cuenta el imperativo de integrar a las islas Family. En el Cuadro 2.1 se indica la pertinencia del programa del Banco con respecto a los desafíos de desarrollo identificados.

B. Marco de programación

- 2.5 *Las Bahamas no cuentan con un programa de inversiones del sector público ni con un marco para el desarrollo nacional que oriente la planificación a mediano plazo. Se establece así un entorno para la inversión en que las decisiones en materia de desarrollo dependen de la relación entre las necesidades inmediatas y el espacio fiscal existente a medida que se concluye la ejecución de los proyectos anteriores.* Para guiar el proceso de planificación estratégica, en la evaluación anterior se recomendaba que el Banco prestara apoyo a los esfuerzos del país por hacer una evaluación de las necesidades del sector público para hacer frente a los retos de desarrollo a largo plazo del país. En la estrategia de 2003 se observaba que el “gobierno cuenta con limitada capacidad institucional para llevar a cabo actividades de planificación estratégica y coordinación de las políticas gubernamentales” y se agregaba que el sector público “carece de un sistema integral de gestión de proyectos y, [...] la identificación, priorización [y] selección [...] de proyectos es deficiente” y se instaba a que se prestara mayor atención a la planificación y coordinación intersectoriales y a mediano plazo para mejorar la asignación y utilización de recursos para la inversión pública que son escasos. Las Bahamas firmó una carta de acuerdo con el PRODEV en abril de 2005 y está manteniendo conversaciones con el Banco sobre el diseño de elementos que se llevarán a cabo en virtud de esa iniciativa.

Cuadro 2.1: Pertinencia del programa de país

Diagnóstico: desafíos clave de desarrollo • Limitaciones	Estrategia de país 2001-2002: concentración estratégica • Intervenciones focalizadas	Estrategia de país 2003-2007: concentración estratégica • Intervención focalizada
	<u>Propósito: “Respalda el desarrollo económico y social de las Bahamas complementando los esfuerzos del gobierno para brindar bienes públicos críticos en frentes en los que el Banco pudiera agregar valor.”</u>	<u>Propósito: “Apoyar el desarrollo económico y social de las Bahamas ayudando al gobierno, así como al sector privado y la sociedad civil, a abordar exitosamente la amplia gama de desafíos de desarrollo que enfrenta el país.”</u>
<u>Económicos: necesidad imperiosa de mantener el crecimiento económico; mejorar el entorno para la inversión; aumentar la competitividad de los sectores económicos clave; y reducir la vulnerabilidad a acontecimientos externos</u> <ul style="list-style-type: none"> • Economía pequeña y abierta, vulnerable a los factores externos • Escasa competitividad en grandes sectores de la economía • La oferta de bienes públicos (agua, electricidad, eliminación de desechos sólidos, transportes) no puede mantenerse a la par de la demanda • Infraestructura obsoleta e insuficiente • Costo de hacer negocios: estructura salarial, aranceles elevados, precio de la electricidad • Recursos limitados para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (financiación, mercado) • Necesidad de una estructura de ingresos que dependa menos del comercio exterior 	<u>Promover el desarrollo del sector privado como principal motor del crecimiento</u> <ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico y regulador • Infraestructura • Privatización • Desarrollo de la pequeña y mediana empresa • Reforma del mercado laboral <u>Ayudar al gobierno a reducir la vulnerabilidad a los acontecimientos externos</u> <ul style="list-style-type: none"> • Preparación para casos de desastre • Reducción de la vulnerabilidad 	<u>Apoyar una reactivación de la economía y el desarrollo continuo del sector privado</u> <ul style="list-style-type: none"> • Competitividad y entorno propicio • Transporte • Servicios de electricidad
<u>Sociales: mandato para reforzar los resultados sociales, superar el déficit de conocimientos técnicos y extender la prosperidad en forma más equitativa</u> <ul style="list-style-type: none"> • Distribución de los ingresos muy sesgada • Reducida base de conocimientos técnicos, escasez de nacionales cualificados para cubrir las necesidades • Exclusión económica y social, especialmente en las islas Family • Resultados sociales a la zaga de los económicos • Pertinencia de la educación y la formación • Calidad de la atención de salud y acceso a ella 	<u>Promover el desarrollo social y una mayor equidad en los servicios de educación y de salud, reducir los focos de pobreza y el desempleo entre los jóvenes</u> <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Pobreza <u>Aumentar la capacidad de las administraciones locales, aumentar el desarrollo y la integración de las islas Family</u> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la prestación y administración de los servicios 	<u>Promover el desarrollo social y la equidad aumentando la calidad de los servicios sociales y mejorando también el acceso a ellos y mejorando también la focalización</u> <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Pobreza y red de seguridad social • Jóvenes en situación de riesgo

Diagnóstico: desafíos clave de desarrollo • Limitaciones	Estrategia de país 2001-2002: <i>concentración estratégica</i> • Intervenciones focalizadas	Estrategia de país 2003-2007: <i>concentración estratégica</i> • Intervención focalizada
<p><u>Medioambientales:</u> <i>necesidad de proteger los recursos naturales del país, base de su éxito, de la degradación ambiental que acompaña el crecimiento y del cambio climático</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Débil estructura para la protección, planificación y supervisión del medio ambiente • La degradación ambiental amenaza el turismo 	<p><u>Apoyar mecanismos institucionales que promuevan una ordenación racional del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenación del medio ambiente • Conservación de los recursos naturales 	<p><u>Hacer más eficaz la protección ambiental y dar mayor sostenibilidad a los recursos naturales del país</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la ordenación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales
<p><u>Gestión del sector público:</u> <i>desafío de mejorar la capacidad de respuesta del sector público a las necesidades mediante una mayor eficiencia, transparencia, eficacia y coordinación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad limitada para planificar, negociar y supervisar proyectos de inversión • Empresas estatales ineficientes • Prioridades definidas por el presupuesto y no por un programa de inversiones del sector público 	<p>No se incluye</p>	<p><u>Mejorar la administración del sector público y el desempeño de la administración pública (eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma del sector público

- 2.6 *Como indica el cuadro precedente, las dos estrategias estaban formuladas en torno a un propósito demasiado amplio para medirlo y a objetivos de carácter genérico.* Al no centrar su atención en la obtención de resultados concretos a nivel del programa, el Banco no indicó al país cuán importantes serían sus efectos. Tampoco asumió la responsabilidad por su propio desempeño en cuanto al desarrollo.
- 2.7 *Al fijarse objetivos amplios, se crearon también contradicciones entre el alcance de las intenciones programáticas del Banco y su capacidad para cumplir sus compromisos.* En la estrategia de país de 2001 se indicaban 13 esferas de "concentración estratégica" y en la de 2003 se indicaban nueve³⁵. Ninguna de ellas contenía datos que justificaran por qué el conjunto de medidas que se proponía era considerado el medio más efectivo de alcanzar los objetivos de desarrollo del país, no se indicaba por qué se había dado prioridad a las actividades seleccionadas respecto de otras no incluidas y no se analizaban casos alternativos o hipotéticos ni qué políticas tendrían mayor rendimiento.
- 2.8 **Las dos estrategias recurrían en gran medida a expresiones de la intención del Banco.** Al decir, por ejemplo, "el Banco estaría dispuesto a considerar..." queda de manifiesto que el Banco había identificado un grupo de posibles actividades a nivel general, pero todavía no había llegado a un acuerdo con el gobierno acerca de la orientación estratégica de su programa. Queda así la duda de hasta qué punto el programa de país obedecía a la agenda del Banco a nivel operacional y hasta qué punto estaba el gobierno comprometido con las propuestas del Banco.

C. La intención programática y las aprobaciones

- 2.9 *La falta de focalización del Banco redujo su capacidad de prever el programa de préstamos.* Los cartera operativa que abarcaba las dos estrategias incluía un total de 13 préstamos y financiamiento del Banco por valor de US\$267,2 millones. De este grupo, cuatro préstamos con un valor total de US\$71,5 millones fueron aprobados y los demás fueron descartados. Esto representa un coeficiente total de aprobaciones de 1:3. (Cuadro 2.2 y Anexos 2.3-2.5). Otros 19 préstamos fueron incluidos en el inventario durante la vigencia del programa de país. De ellos, tres fueron aprobados y los otros fueron retirados.

Cuadro 2.2: Intención programática por pilar estratégico 2001-2008

<i>Pilar</i>	Préstamos programados (aprobados y descartados)	Total aprobado (\$m)	Coefic. de aprobac.
Crecimiento económico y desarrollo del sector privado	Programa de Transporte de New Providence	46,2	2:3 (66%)
	Uso, política y administración de tierras Rehabilitación de infraestructura II	3,5	
Desarrollo social con equidad	*Educación y capacitación Fortalecimiento del sector de la salud Apoyo institucional a los jóvenes Programa de desarrollo de la juventud Sector salud etapas múltiples (I y II) Reforma de la red de seguridad social	18,0	1:6 (17%)
Protección y ordenación del medio ambiente	Plan maestro de gestión de la zona costera Programa de gestión de la zona costera	3,8	1:2 (50%)
Modernización del sector público	Apoyo institucional al sector público Programa de modernización del sector público		0:2 (0%)
Total		71,5	

- 2.10 *Si bien el Banco movilizó recursos sustanciales para preparar el inventario, el*

programa que se llevó a cabo fue muy distinto del que se había previsto (Cuadro 2.3). De conformidad con la recomendación de la evaluación anterior, el Banco hizo un esfuerzo concertado por diversificar su programa más allá de la inversión en infraestructura y hacerlo más pertinente a los desafíos apremiantes en los sectores social y ambiental. Sin embargo, los acuerdos a que se había llegado en principio a veces no se concretaron, lo que hizo que se retiraran nueve de las 13 operaciones del inventario indicativo. El programa de fortalecimiento del sector de la salud (fases I y II) fue eliminado después de estar 63 meses en el inventario y haber recibido US\$784.000 de la Facilidad para la Preparación de Proyectos porque no se pudo llegar a un consenso acerca de las diversas propuestas técnicas. El proyecto relativo al desarrollo de la juventud y el relativo al apoyo institucional a la juventud fueron descartados después de 16 misiones preparatorias porque el Banco no estaba de acuerdo con el enfoque del ministerio encargado y no logró consenso respecto de su propia propuesta. El programa de modernización y de apoyo institucional al sector público, piedra angular de la estrategia de país de 2003, no logró que los interesados se comprometieran con un programa de reforma a largo plazo. Igualmente, el proyecto de reforma de la red de seguridad social no pudo movilizar apoyo institucional suficiente entre los organismos participantes. El proyecto de rehabilitación de infraestructura II no pudo cumplir los criterios financieros impuestos por el Banco en razón de la falta de economías de escala³⁶ y el programa de gestión de la zona costera fue retirado porque el nuevo gobierno no ratificó el préstamo para un "plan integral" que era esencial a efectos de preparación.

Cuadro 2.3: Intención programática y ejecución por pilar estratégico 2001 - 2008

Pilar	Total de préstamos			Volumen total	
	Programados	Programados y aprobados	No programados y aprobados	Programados	Aprobados
Crecimiento económico	3	2	2	22%	86%
Desarrollo social	6	1	0	66%	9%
Ordenación del medio ambiente	2	1	1	7%	5%
Modernización del sector público	2	0	0	5%	0%
Total	13	4	3	100%	100%

- 2.11 *El gobierno expresó la opinión de que, a veces, el Banco enfocaba el diseño de los proyectos con un marco conceptual preconcebido y sin tener suficientemente en cuenta la perspectiva del país.* El Banco sostiene que hubo acuerdo en principio acerca de la importancia de las actividades propuestas y que los proyectos fueron diseñados en plena consulta con las entidades de contrapartida, pero no siempre hubo una posición unificada en el gobierno ni se establecieron mecanismos de

coordinación. De esa manera, algunos acuerdos a que se había llegado en principio perdieron su ímpetu, lo que causó demoras, retiros y cancelaciones.

1. Pilar 1: Crecimiento económico sostenido y desarrollo del sector privado

- 2.12 ***El Banco identificó en las dos estrategias de país necesidades apremiantes de infraestructura en los sectores de la electricidad y los transportes como insumos críticos para la competitividad y el crecimiento económico del país***³⁷. En la estrategia de 2001 se preveía un préstamo por valor de US\$46,2 millones para ampliar la red vial y de transporte público en New Providence. La inclusión de este préstamo en el programa del Banco encajaba bien en el objetivo de larga data del gobierno de proporcionar la infraestructura, el marco jurídico y los incentivos necesarios para apoyar y mantener empresas rentables³⁸. Se esperaba también que el programa aumentara la competitividad del principal sector económico del país al dar mayor acceso al mercado de los visitantes que no pernoctan y ofrecer a quienes hacían escala en el país un producto que pudieran disfrutar más. Un segundo préstamo para reconstruir el puente de Glass Window en las Islas Family fue descartado por las razones que se indican en la sección ⁴.
- 2.13 ***Aunque no se había programado apoyo financiero adicional para infraestructura, se aprobaron dos préstamos por valor de US\$116,7 millones.*** Estos préstamos atendían a la necesidad de US\$16,7 millones para reparar daños causados por huracanes³⁹ y US\$100 millones de financiamiento complementario para el Proyecto de Transporte de New Providence⁴⁰. Esos préstamos, si bien no se habían previsto, hicieron que la proporción de financiamiento para infraestructura aumentara del 21% del programa previsto (2001-2008) al 84% de la cartera aprobada. Por lo tanto, no se cumplió el objetivo de diversificarse más allá de la infraestructura. En el Anexo 2.6 se ilustra la notable tendencia a invertir en infraestructura que prevaleció en ambos ciclos.
- 2.14 ***Se consideró que tenía importancia estratégica mejorar el marco regulador de la administración de las tierras y la recaudación de ingresos para hacer crecer el sector privado nacional y aumentar la confianza de los inversionistas.*** En este contexto, se programó y aprobó un préstamo de US\$3,5 millones para establecer una entidad que concentrara los trámites de venta de tierras, impuestos, inscripción en el registro, título de propiedad, planificación y supervisión. La situación imperante no sólo constituía un importante factor que había contribuido a las demoras en anteriores préstamos del Banco sino que, según la publicación “Doing Business”, su reforma podría mejorar el entorno para la inversión, especialmente si se tiene en cuenta que el 70% de las tierras son de propiedad de la Corona y son administradas por el gobierno.

2. Pilar 2: desarrollo social con equidad

- 2.15 *De conformidad con las metas institucionales del Octavo Aumento General de los Recursos, en la evaluación anterior se recomendaba que el Banco no se limitara a la infraestructura y se ocupara también de mejorar los resultados sociales.* Al mismo tiempo, se advertía que, si bien “el programa del Banco en las Bahamas fue en gran medida exitoso en la ejecución de proyectos de inversión destinados a ampliar la capacidad en el sector de la infraestructura, si bien lo ha sido menos al abordar temas relacionados con el cambio institucional”. En la estrategia de país de 2003 se indicaba que “la estrategia elegida supone una compensación entre el mayor riesgo de ejecución y la mayor posibilidad de abordar los problemas más relevantes del desarrollo”. Se preveía que el programa de país había de hacer una aportación considerable a la equidad social y a la reducción de la pobreza. Seis de los 13 préstamos programados incluían recursos para ampliar la educación preescolar, colmar el déficit de capacitación, mejorar el acceso a la salud pública, reforzar la red de seguridad social y atender a las necesidades de los jóvenes en situación de riesgo. Las seis operaciones se referían a la inclusión de las Islas Family y estaban alineadas con las metas del Octavo Aumento General de los Recursos (Cuadro 2.4). Tres de los préstamos allanaban el camino para inversiones más cuantiosas pero uno solo fue aprobado, el proyecto de Transformación de la Educación y Capacitación (BH-L1003). Por lo tanto, en la práctica, no se cumplieron los objetivos del Octavo Aumento General de Recursos.

Cuadro 2.4: Metas del Octavo Aumento General de Recursos

Equidad social y reducción de la pobreza	BID-8	Cartera activa 2001	Programas de país del BID 2001-2008	
			Programados	Aprobados
% de la cartera	50%	40%	46%	14%
% del volumen	40%	26%	66%	9%

3. Pilar 3: Protección y ordenación del medio ambiente

- 2.16 *El Banco constató que la contaminación de las aguas subterráneas, el manejo de los residuos sólidos, la contaminación del lecho marino y la erosión en las costas constituían amenazas al medio ambiente generadas por modalidades de crecimiento insostenibles.* En la estrategia de 2001 se propugnaban medidas para asegurar el desarrollo sostenible de las zonas costeras del país. Se programó una operación preparatoria consistente en la formulación de un plan maestro de gestión de la zona costera (BH-L1005), que fue aprobado antes de las elecciones generales de 2007; sin embargo, el FNM, que había ganado las elecciones, optó por no ratificar el préstamo.
- 2.17 *El Banco también consideraba que era muy importante para el bienestar económico y social del país hacer frente al cambio climático.* Sin embargo, la reducción de la vulnerabilidad a los acontecimientos externos, concentración estratégica de la estrategia de país de 2001, fue suprimida en la estrategia de 2003 porque, después de varios años de baja actividad ciclónica, parecía tener menor prioridad. En 2004 y 2005 el país sufrió daños como consecuencia de huracanes sucesivos y pidió asistencia del Banco. Encomiablemente, el Banco respondió con un préstamo de emergencia con cargo a la Facilidad de Respuesta Inmediata para rehabilitar la infraestructura dañada y con un segundo préstamo con cargo a la

Facilidad de Gestión del Riesgo de Desastres a fin de ayudar al país a prepararse ante la amenaza de tormentas frecuentes y más violentas. Finalmente, los dos préstamos fueron cancelados.

4. Pilar 4: Reforzar la gestión del sector público

- 2.18 *En vista de que posiblemente se necesitarán grandes inversiones para atender a las necesidades sociales y de infraestructura, en la evaluación anterior se recomendaba que el Banco prestara apoyo a la labor del gobierno para reforzar la estructura de gestión de inversiones y planificación económica.* En la estrategia de país de 2003 se preveía un enfoque más ambicioso en dos vías que consistía en una inversión inicial que podría allanar el camino para una reforma más completa y de mayor entidad del sector público mediante un segundo préstamo. El gobierno y el Banco convinieron en varias reformas focalizadas que podían arrojar resultados rápidos, pero no pudieron llegar a un consenso acerca del alcance del programa más amplio de reforma. En consecuencia, ninguno de los préstamos fue aprobado.

D. Coherencia

- 2.19 *En las dos estrategias de país se examina con bastante detenimiento la posible combinación de los diferentes instrumentos financieros a disposición de las Bahamas.* Se analiza qué función podría caber al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), al Departamento del Sector Privado (PRI) y a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y en qué forma los préstamos en etapas múltiples, las operaciones reembolsables de cooperación técnica, las facilidades sectoriales y los préstamos del FOMIN podrían allanar el camino para préstamos de inversión más cuantiosos. Ese tema está presente en las dos estrategias y es un buen intento de crear sinergias entre los instrumentos del Banco. Se constató un alto grado de coherencia en esas actividades.
- 2.20 *En las dos estrategias se insistía en la utilización focalizada de recursos de cooperación técnica como cimiento del programa de préstamos.* En la estrategia de país de 2001 se programaron cinco operaciones de cooperación técnica con el objetivo de propiciar la adición de componentes al programa operacional; no se aprobó ninguna. En el curso de la estrategia de país de 2003 se aprobaron 10 operaciones de facto de cooperación técnica (Anexo 2.7). Cinco de ellas estaban vinculadas con préstamos (tres de los cuales fueron aprobados) y dos hicieron posible que el Banco prestara asistencia con rapidez después de desastres naturales. Desde el punto de vista de la efectividad, la contribución más importante de la cartera de cooperación técnica consiste en la prestación de apoyo a la encuesta sobre las condiciones de vida, que no sólo sirvió de base para el primer (y único) perfil socioeconómico completo del país sino que sigue sirviendo de base para la política actual.
- 2.21 *Las Facilidades de Preparación de Proyectos no han constituido un instrumento eficaz.* Entre 2001 y 2008 se aprobaron tres facilidades de esa índole; la que correspondía al préstamo para la salud se desembolsó totalmente mientras que la destinada a preparar el préstamo para el desarrollo de la juventud fue cancelada sin desembolsos. Ninguna de ellas dio lugar a un proyecto aprobado. La tercera, por un

valor de US\$700.000, con cargo al programa para contingencia denominado InfraFondo, fue aprobada en diciembre de 2008. Es prematuro pronunciarse sobre si dará lugar a una solicitud de préstamo.

- 2.22 ***El mandato y los instrumentos del FOMIN han constituido una herramienta eficaz para el desarrollo del sector privado.*** Sin embargo, el FOMIN no puede atender a todas las necesidades del sector privado porque el alcance de su financiamiento es limitado. Se trata de la única ventanilla del Banco que tiene relación con el sector económico más importante del país (Anexo 2.8). Sobre la base de estudios efectuados en el marco del programa de país anterior y por mediación de la Representación en el país, el FOMIN estableció el proyecto de turismo sostenible en Inagua (BH-M1002) para estimular la industria del ecoturismo en el país. También se prestó apoyo a la sinergia entre el turismo y otros sectores de la economía a través de los proyectos destinados a establecer enlaces entre la agricultura y el turismo (BH-M1004) y a establecer una red de turismo sostenible para la pequeña y mediana empresa (BH-M1001)⁴¹. A excepción de estos proyectos y otra operación de apoyo a la participación de la pequeña y mediana empresa en negociaciones de comercio exterior (BH-M1005), la participación del Banco en el desarrollo del sector privado ha sido mínima.
- 2.23 ***Parece haber consenso entre los entrevistados por OVE en que la razón de lo que antecede se encuentra en que la mayoría de los instrumentos del sector privado tienen poco que ver con las necesidades del sector privado de las Bahamas.*** PRI estaba limitado hasta hace poco tiempo en cuanto a los sectores que podía financiar porque la infraestructura (energía, agua, saneamiento, transportes y comunicaciones) es competencia del Commonwealth y, en consecuencia, no puede obtener financiamiento del PRI. Además, incluso cuando las operaciones sí podían obtenerlo, el Banco estaba en situación desventajosa porque (i) no había formulado una estrategia para el sector privado del país hasta 2007 y (ii) competía con los bancos comerciales, que eran fuentes más rápidas de financiamiento. No se aprobó ninguno de los programas que se estaban examinando a la sazón (terminales de gas natural líquido, puerto de Freeport y central de energía de Gran Bahama).
- 2.24 ***La CII no tiene capacidad para financiar operaciones de carácter totalmente nuevo.*** Curiosamente, ese es el tipo de financiamiento que aparentemente necesitan los pequeños empresarios de las Bahamas. Si bien en las dos estrategias de país se señalaba que la Corporación estaba negociando posibles operaciones con empresas de distintos sectores, ninguna de ellas se concretó en razón de la profunda asimetría de la información en los medios comerciales del país⁴².
- 2.25 ***El Banco es el asociado para el desarrollo más activo en el país.*** Las Bahamas dejaron de tener derecho a financiamiento del Banco Mundial en 1988 y el Banco Caribeño de Desarrollo no ha aprobado un préstamo desde 1999. El Banco Europeo de Inversiones, que en el pasado había prestado apoyo para proyectos de agua y energía, tampoco ha aprobado préstamo alguno desde 1996. En forma más limitada, la Organización Panamericana de la Salud, la Organización de los Estados Americanos y la UNESCO prestan apoyo en la forma de subvenciones. En las dos

estrategias de país se hace una relación minuciosa de la participación de los donantes.

E. Análisis de los ciclos de los programas anteriores

- 2.26 ***En ninguna de las dos estrategias de país se hace un análisis minucioso de los resultados de la estrategia anterior en relación con sus objetivos de desarrollo.*** En la estrategia de país de 2001 se da una visión general positiva de los efectos de la acción del Banco en las Bahamas sin hacer un intento serio por determinar los factores de riesgo. Los logros se definen en cuanto a la ejecución de la cartera y no a los objetivos de desarrollo. La estrategia del país de 2003 reflexiona más sobre la cuestión. Se refiere a la lentitud de la ejecución en el contexto de la reducida capacidad administrativa y de planificación, pero no extrae lecciones claras de esa experiencia. No se indica cómo cambiaría el Banco su proceder a la luz de lecciones aprendidas de experiencias anteriores ni se analiza qué efectos han tenido en la pertinencia de su programa de país los resultados dispares obtenidos por la institución.
- 2.27 ***En la estrategia de país de 2003 se reconocieron dos de los riesgos más importantes, pero se desestimaron otros.*** Se indicaba que los dos riesgos más importantes consistían en pasar de los préstamos para infraestructura a la reforma estructural y en la posibilidad de que las restricciones fiscales hicieran de disuasivo en la ejecución de los préstamos. Los dos riesgos han sido correctamente identificados y son muy pertinentes. Sin indicar que se trata de un riesgo, en los documentos se hace referencia reiteradamente a la dificultad para lograr que el gobierno se haga parte en distintas actividades. Se trata de una omisión importante que hay que rectificar en la próxima estrategia.

F. Evaluabilidad

- 2.28 ***La estrategia del Banco no se centró en medir los efectos***⁴³. En ninguna de las estrategias figuraban resultados, parámetros de referencia y metas que se pudieran comparar con el propósito. Como consecuencia, en ninguna de ellas se hacía un análisis minucioso de los factores que podrían servir para alcanzar los objetivos de desarrollo a mediano y a largo plazo o entorpecer ese logro. Tampoco había una definición clara de la función que podía caber al Banco en la prestación de asistencia a las Bahamas para que cumplieran sus prioridades de desarrollo.
- 2.29 ***En su mayor parte, los indicadores de resultados no eran suficientemente completos, específicos y pertinentes.*** De los 20 "indicadores de desempeño" enumerados en la Matriz de la estrategia de 2001 (Anexo 2.9), ninguno medía la efectividad. Por ejemplo, el indicador de desempeño de la concentración estratégica 11: "*Capacidad de las administraciones locales y desarrollo de las Islas Family*" está expresado como "*Mejoramiento de la administración del desarrollo de las Islas Family, incluido el aumento de la capacidad de las administraciones locales*". Esta situación hace difícil, si no imposible, determinar qué progresos se hicieron en cuanto a los efectos en el desarrollo. La Matriz de la estrategia de 2003 (Anexo 2.10), si bien era mejor, distaba de ser completa. Seis de los 18 indicadores se referían a una meta cuantificable, pero ninguno incluía un parámetro de

referencia o hitos. Con una sola excepción, los elementos enumerados en la columna "objetivos de desarrollo" no eran objetivos sino sectores tales como salud o educación. Cuando se indicaban objetivos, por lo general estaban mezclados con productos y actividades bajo los epígrafes "*Estrategia del BID*" o "*Estrategia del gobierno*". La Matriz, aunque trata de indicar resultados a nivel de país, los enmarca, sin excepciones, en el contexto de las metas a nivel de proyecto.

- 2.30 ***Desde el punto de vista de la calidad, muchos de los indicadores del desempeño propuestos no son adecuados para validar el logro de los objetivos de desarrollo a que corresponden.*** En otras palabras, es difícil entender la lógica de la relación causal entre las actividades y los objetivos. Por ejemplo, ni aumentar los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad ni ponerse al día en los reconocimientos de tierras es suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo indicados en el caso de la competitividad: "*promoción de una sociedad segura; ...renovación de la competitividad del sector financiero;...promoción de la inversión extranjera directa; ... mejora de la competitividad y mantenimiento de un entorno propicio*".
- 2.31 ***En resumen, al no definir su grado de compromiso de una manera susceptible de rendición de cuentas, el Banco perdió una importante oportunidad de sentar ejemplo.*** Al no establecer parámetros o un sistema para hacer un seguimiento conjunto de los supuestos y de los resultados a nivel de programa y de proyecto, el Banco desaprovechó otra oportunidad de impulsar el logro de resultados. Al definir su pertinencia en términos generales, y no desde un punto de vista estratégico, tal vez el Banco haya desaprovechado una oportunidad de maximizar la coherencia y de crear sinergias dentro de cada pilar y entre áreas temáticas, todo lo cual incide en la efectividad de su programa.

III. EFICIENCIA DEL PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN

A. La cartera de préstamos

- 3.1 La cartera de préstamos en evaluación consta de cinco préstamos con un valor aprobado de US\$135,5 millones, que se encontraban en diversas etapas de ejecución en 2001 (cohorte 1) y siete préstamos por un valor total de US\$190,4 millones, aprobados entre 2001 y 2008 (cohorte 2). A diciembre de 2008 seis de los 12 préstamos habían sido completados, cuatro estaban activos y dos estaban en espera de su cancelación. El valor de la cartera ascendía a US\$173,7 millones.

B. Realización del programa: eficiencia y costo

- 3.2 ***La duración media de la ejecución entre la elegibilidad y el desembolso final era de 74,6 meses en el caso de la cohorte original de préstamos.*** Cada préstamo exigió una prórroga de 14 a 64 meses, con una media de 39 meses. Ello representó un desfase de nueve meses (30%) con respecto a la media en el Banco de 30 meses para los préstamos de inversión aprobados en el período (OVEDA). No hay una correlación estadística entre la duración de la preparación del proyecto y la duración de la ejecución (Cuadro 3.1).

3.3 *De los cinco préstamos de la cohorte 1, cuatro estaban destinados a la infraestructura y el otro a la educación.* Analizada por sector, la prórroga media para la infraestructura era de 30,5 meses, que se ajusta a la norma en el Banco. El único préstamo para educación, que también incluía infraestructura, requirió una prórroga de 64 meses. Ello se debe en parte a la complejidad de la economía política en que se toman decisiones delicadas sobre reformas institucionales y del programa de estudios. Indica también una escasa coordinación entre el Ministerio de Obras Públicas, encargado de la construcción de escuelas, y el ministerio sectorial.

Cuadro 3.1 Bahamas: Cartera de préstamos 2001 - 2008

	Préstamo	# meses inventario/aprobación	Fecha aprobación	# meses aprobación/efectividad	# meses aprobación/elegibil.	Fecha original de vencimiento	Fecha actual de vencimiento	Meses de prórroga	Mill. US\$ aprobados	Mill. US\$ desembolsados	Mill. US\$ cancelados	Estado
Préstamos activos a 2001												
Mejoramiento educación primaria y secundaria	BH-0007	48	dic-94	4	6	abr-98	ago-03	64	21.0	19.2	1.8	Concluido
Expansión electricidad II	BH-0018	35	nov-96	5	1	abr-00	nov-01	19	56.0	55.8	0.2	Concluido
Agua potable Islas Family	BH-0025	33	jul-98	8	7	mar-02	mar-04	24	14.0	10.6	3.4	Concluido
Manejo desechos sólidos	BH-0008	31	feb-99	8	2	abr-03	jun-08	62	23.5	21.8	1.7	Concluido
Rehabilitación infraestructura	BH-0031	5	sep-00	6	4	mar-05	jun-07	27	21.0	19.7	1.3	Concluido
Subtotal		Promedio 30						Promedio 39	135.5	127.1	8.4	
Préstamos aprobados 2001-2008												
Transporte Nueva Providencia	BH-0029	24	may-01	5	7	oct-05	oct-10	60	46.2	14.5	2.8	Activo
Uso, política y administración de tierras	BH-L1001	9	nov-04	5	3	mar-08	jun-09	15	3.5	2.8		Activo
Facilidad de Respuesta Inmediata a desastres naturales	BH-L1007		mar-05	1	4	abr-06	oct-06	6	16.7	3.6	13.1	Concluido
Transformación de la educación y capacitación	BH-L1003	19	nov-05	8	8	ene-10	ene-10		18.0	2.6		Activo
Plan integral para manejo de la zona costera	BH-L1005	8	nov-06						3.8	0.0		En espera cancelación
Gestión preventiva de riesgos naturales	BH-L1008	16	dic-06						5.0	0.0		En espera cancelación
Financiamiento suplementario para el programa de transporte de Nueva Providencia	BH-L1024		may-08	1	5	jun-08	jun-08		100.0	0.0		Activo
Subtotal		Avg 15						Avg. 27	193.2	23.5	15.9	

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (al 31/12/2008).

3.4 *El desempeño en la ejecución de la segunda cohorte de préstamos es dispar. A diciembre de 2008 se habían aprobado siete préstamos.* De ellos, cuatro estaban activos, dos estaban en espera de cancelación sin desembolsos y uno se había completado (si bien con una cuantiosa cancelación). El único préstamo aprobado durante la estrategia de 2001, para el proyecto de transporte de New Providence (BH-0029), quedó suspendido durante seis años en razón de la quiebra del contratista más importante y la subsiguiente interrupción de las obras mientras el gobierno trataba de resolver diversos problemas legales y de contratación. En 2008 se aprobaron otros US\$100 millones por concepto de financiación suplementaria para completar el proyecto porque, según el ISDP, la demanda superó lo previsto originalmente y las demoras en la ejecución hicieron subir considerablemente el costo de ésta. Por limitaciones inherentes al instrumento, se canceló el 78% del préstamo a cargo de la Facilidad de Respuesta Inmediata (BH-L1007) (véase el párrafo 4.10). El proyecto de transformación de la educación y capacitación (BH-L1003), del cual se ha desembolsado sólo el 14% y cuyo desembolso final está programado para 2010,

necesitará una prórroga. Los programas de plan maestro de gestión de la zona costera (BH-L1005) y gestión preventiva de riesgos naturales (BH-L1008), aprobados ambos antes de las elecciones de 2007, están en espera de cancelación porque el nuevo gobierno no ratificó ninguno de los dos. El programa de uso, política y administración de tierras (BH-L1001), dependiente de la Oficina del Primer Ministro, es el único que está en camino de cumplir sus objetivos de desarrollo.

- 3.5 ***La eficiencia en la preparación de los proyectos aumentó considerablemente en la cohorte de préstamos nuevos.*** En este grupo, el promedio de tiempo transcurrido desde el inventario hasta la aprobación es de 15 meses, en comparación con 30 meses en el conjunto anterior de préstamos. Como se indicaba en la estrategia de país de 2003, esta importante reducción del 50%, obedece a la concesión de préstamos más pequeños y a condiciones de crédito flexibles.
- 3.6 ***El costo de la preparación de las operaciones descartadas fue superior al de la preparación de los préstamos aprobados.*** Se pueden consultar los gastos administrativos (personal, viajes, consultores) relacionados con la preparación de proyectos en los años 2002 a 2008 (OVEDA, ICB/ABC). En ese período, el Banco invirtió US\$1,3 millones en la preparación de seis préstamos que fueron aprobados (Anexo 3.1) y US\$1,4 millones en la preparación de seis operaciones que finalmente fueron eliminadas del inventario (Anexo 3.2). En promedio, el tiempo necesario para aprobar una operación era de aproximadamente 17 meses mientras que las operaciones eliminadas permanecían en el inventario durante un promedio de 49 meses antes de ser retiradas. Se realizaron 31 misiones en total para la formulación de los préstamos aprobados y 39 para los eliminados.

Cuadro 3.2: Costo comparativo de preparación de los préstamos 2002-2008 (US\$)				
	Todo el Banco	Caribe*	Bahamas	
			Aprobados	Eliminados
Cuantía media del préstamo	74.513.903	18.190.000	24.507.000	9.500.000
Costo total promedio de preparación	209.397	216.202	217.442	235.233
Costo promedio por millón programado	2.803	11.888	8.873	24.761

Fuente: OVEDA

*Nota: Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tobago

- 3.7 **Si bien el costo total de la preparación de préstamos en las Bahamas fue similar a los promedios regional e institucional del Banco (Cuadro 3.2), cuando la preparación de proyectos se analiza en función del “costo por millón de dólares programado” comienzan a aparecer marcadas diferencias.** Por ejemplo, entre 2002 y 2008 el costo de la preparación de préstamos por millón de dólares programado ascendió a un promedio de US\$2.803 en todo el Banco, de US\$8.873 en las Bahamas, y de US\$11.888 en el Caribe (OVEDA). En parte, esta diferencia obedece a limitaciones de escala. En cambio, la cohorte de préstamos eliminados tuvo un coste promedio por millón de dólares programado de US\$24.761, casi tres veces más alto que el costo de los préstamos aprobados. Si bien se trata de un caso

atípico, en una operación en particular (desarrollo de la juventud, BH-L1006), los gastos administrativos ascendieron a US\$693.000 y se efectuaron 16 misiones antes de que fuera retirada del inventario (Anexo 3.2). Por más que quepa considerar que se trata de una notable muestra de persistencia por parte del Banco, como práctica tal vez no sea sostenible.

- 3.8 **Los principales motivos indicados por el Banco para el retiro de proyectos del inventario es el escaso sentido de identificación del prestatario y la falta de consenso.** Esto pone en entredicho la eficacia del diálogo sobre políticas del Banco.

C. Desembolsos y corrientes de efectivo neto

- 3.9 **Con excepción del periodo 2007-2008, la corriente de recursos en efectivo netos fue negativa.** Los principales factores que contribuyeron a ello son: (i) demoras en la ejecución como resultado de litigios sobre tierras en los préstamos para agua y eliminación de residuos sólidos; (ii) dificultades para cumplir las condiciones contractuales; y (iii) cesación de las obras en el programa de transporte de New Providence. El hecho de que no hubiera aprobaciones en 2002, 2003 y 2007 afectó también a la corriente neta de efectivo y obedeció a que el FNM se abstuvo de contraer nuevas obligaciones antes de las elecciones generales de 2002, a que el PLP, que había ganado las elecciones, procedió en 2003 a una extensa revisión del

Recuadro 3.1: Acceso a financiamiento

Como resultado de la sólida calificación crediticia del país y de sus posibilidades de acceso a los mercados financieros internacionales y nacionales, cuatro préstamos fueron reembolsados por anticipado en 2003. El Programa de expansión energética II (BH-0018) fue completado en 2001. Dos años después, el gobierno refinanció una deuda de US\$122 millones que la Bahamas Electricity Corporation (BEC) había contraído con el Banco para éste y otros tres proyectos. BEC pudo conseguir un préstamo concedido por un consorcio de bancos comerciales a la tasa LIBOR + 1 1/8%, que a la sazón representaba un 2,3%, en comparación con los tipos de interés cobrados por el Banco, situados entre 5,27% y 8,4%, en los cuatro préstamos. Además de los tipos de interés más altos, algunos de estos préstamos correspondían al sistema de cesta de monedas que incluía monedas como el euro, el yen, el franco suizo y el dólar de los Estados Unidos. Las tres primeras se estaban apreciando respecto del dólar de los Estados Unidos y ello constituía un costo adicional para BEC.

programa del Banco y a que el FNM volvió al poder en 2007. La corriente negativa aumentó marcadamente en 2003 al pagarse por anticipado cuatro préstamos en nombre de Bahamas Electricity Corporation (Recuadro 3.1). El Banco proyecta que los desembolsos subirán a US\$47,4 millones en 2009, US\$46,9 millones en 2010 y US\$35,5 millones en 2011 al completarse los dos proyectos de transporte⁴⁴. Estas proyecciones pueden ser plausibles, pero parten del supuesto de una tasa de desembolso mucho más elevada que la que justifican las tendencias históricas (US\$11 millones al año en promedio) o las corrientes efectivas. En 2008, los desembolsos llegaron a los US\$17 millones. (Anexos 3.3 y 3.4).

D. Implementación, seguimiento y supervisión⁴⁵

- 3.10 La Representación en el país ha cumplido los requisitos del Banco respecto de la presentación de informes de seguimiento del desempeño de proyectos e informes de terminación de proyecto, así como los relativos a las visitas técnicas y de inspección financiera. De estos y otros medios de seguimiento surgen dudas acerca de la efectividad de la cartera en el desarrollo. Entre 2001 y 2008, ocho de los 12 préstamos activos estaban "en alerta" porque la ejecución no avanzaba satisfactoriamente o estaban calificados de "proyecto problemático" con escasas probabilidades de lograr los objetivos de desarrollo (Cuadro 3.3)⁴⁶.

Cuadro 3.3: Cartera expuesta a riesgo

Año	Préstamos activos	Proyectos. en alerta Ejecución no avanza satisfact.	Proyectos problemáticos Baja probabilidad de lograr OD	Núm. de proyectos exp. a riesgo en cartera (alerta+problem.)	Proyectos en alerta % cartera	Proyectos problem. % cartera	Proyectos exp. a riesgo % (alerta+problem.)	Total de proyectos exp. a riesgo US\$m (alerta+problem.)
2001	6	2 (Educ., agua)	1 (residuos)	3	33	17	50	US\$58.5
2002	5	1 (Transp.)	2 (resid., agua)	3	20	40	60	US\$83.7
2003	5	1 (Transp.)	2 (resid., agua)	3	20	40	60	US\$83.7
2004	5	1 (Transp.)	2 (resid., agua)	3	20	40	60	US\$83.7
2005	6	2 (Transp., FRI)		2	33		33	US\$46.2
2006	7	2 (Transp., FRI)		2	29		29	US\$62.9
2007	6	2(Transp., resid.)	1 (costa)	3	33	17	50	US\$73.5
2008	7	3 (Transp, resid.,capacit.)	2 (desastre, zonas costeras)	5	43	29	72	US\$96.5

- 3.11 *En todo momento, el porcentaje de la cartera expuesta a riesgo fluctuó entre un 29% en 2006 (el más bajo) y el 72% en 2008 (el más alto).* Si se reemplaza el número de proyectos expuestos a riesgo por el importe en dólares de los préstamos aprobados, se observa que el riesgo fluctuó entre US\$46,2 y US\$96,5 millones. En general, el riesgo ha crecido según la antigüedad del préstamo, lo que indica la necesidad de un alto grado de supervisión y asistencia técnica por parte de la Representación a medida que los proyectos se prolongan, de manera de mantener una buena corriente de desembolsos. En 2001, la antigüedad media de la cartera era de 2,6 años; en 2008, el promedio de años en ejecución subió a 5,1 años.
- 3.12 *Según PISTA, las razones que se aducen con más frecuencia para explicar el desfase en el desempeño de la cartera consisten en demoras relacionadas con:* (i) el cumplimiento de las condiciones contractuales (34%); (ii) las aprobaciones legislativas (26%); (iii) la capacidad del organismo ejecutor (25%); y (iv) el grado de compromiso del prestatario (22%). Otras demoras registradas dimanaban de estrangulamientos en la contratación, la coordinación entre organismos, el diseño del proyecto, el desempeño de los contratistas, los sobrecostos y la capacidad de respuesta del Banco. Estas deficiencias aparecen sistemáticamente en los diversos documentos de supervisión y seguimiento del Banco. Con respecto a los estados

financieros comprobados, el gobierno está tratando de aumentar la capacidad de la Auditoría General para que se haga cargo de esa función, práctica que se abandonó en 2003 por la falta de puntualidad en las presentaciones y el bajo grado de cumplimiento con las condiciones del Banco en materia de auditoría.

- 3.13 ***OVE constató dos razones adicionales para el desfase en la ejecución de los proyectos.*** Se trata de estrangulamientos relacionados con la división de contratos y con demoras en los procesos de adquisición y registro de tierras. La licitación pública internacional, particularmente de obras públicas, suele plantear dificultades en los pequeños Estados insulares porque las empresas extranjeras más grandes prefieren no embarcarse en proyectos pequeños en que el margen de utilidad resulta limitado por la falta de mano de obra capacitada y por las dificultades geográficas. La capacidad de la industria local de la construcción para hacerse cargo de proyectos que excedan de cierta magnitud limita también la ejecución. Los contratistas regionales son renuentes a hacerse cargo de lo que será un solo contrato. En atención a ello, el gobierno dividió varios proyectos más grandes en subproyectos más pequeños para facilitar la licitación local. El proyecto de transporte de New Providence fue dividido en 19 corredores con un presupuesto medio de US\$2,6 millones y el proyecto de rehabilitación de infraestructura fue dividido en 57 subproyectos con un presupuesto medio de US\$370.000. Además de las ineficiencias que entraña la división de contratos, la escala más pequeña de los proyectos y la reducida competencia han tenido como resultado costos unitarios relativamente elevados y demasiadas exigencias en la administración de los contratos que impidieron que las obras avanzaran en forma oportuna y coordinada. En cambio, se crearon oportunidades para empresas locales que, de lo contrario, habrían quedado excluidas.
- 3.14 ***Las ineficiencias en la adquisición y el registro de tierras, segundo estrangulamiento constatado por OVE, contribuyeron a la prolongada ejecución de los préstamos de eliminación de residuos sólidos y transporte.*** Las dos operaciones tenían obras en terrenos que no eran de propiedad de la Corona, lo que dio lugar a grandes demoras en la adquisición de los emplazamientos, especialmente en las Islas Family, donde los solicitantes muchas veces no tenían el debido título de propiedad. Asimismo, la respuesta del gobierno fue lenta en razón de que los trámites de registro, autorización, estudios topográficos, títulos, compraventa y tributación de las tierras estaban a cargo de distintos organismos (Suelo y Estudios Topográficos, Procuraduría General, etc.), con escasa coordinación entre sí. Se está tratando de superar esta limitación en el proyecto de uso, política y administración de tierras.

IV. RESULTADOS

- 4.1 ***En esta sección, las evaluaciones por lo general se refieren a la efectividad en el desarrollo del programa de país del Banco en las esferas indicadas en su estrategia.*** Sin embargo, como se señaló en los párrafos 2.28 a 2.31, el programa del Banco no apuntaba a medir los efectos. Ninguna de las estrategias proponía objetivos de desarrollo, parámetros de referencia o indicadores que permitieran medir el desempeño del Banco a nivel del programa. Los indicadores de desempeño que existían estaban definidos a nivel de proyecto (Anexos 2.9 y 2.10). Por esta

razón, el presente capítulo se centrará en intervenciones a nivel de proyecto en que el marco de resultados es considerablemente más completo. La evaluabilidad ex-ante de los documentos de préstamo revela que el 56,9% de los indicadores especificados tiene un parámetro de referencia, el 67,5% tiene metas, pero sólo el 2,7% tiene hitos para medir el progreso. El análisis gira en torno a los cuatro desafíos de desarrollo que enlazan las dos estrategias. Tres préstamos fueron omitidos porque se había desembolsado menos del 15% de los recursos⁴⁷.

A. Resultados: crecimiento económico sostenido a través del desarrollo del sector privado

4.2 **Electricidad.** El **Programa de expansión energética II (BH-0018)**, por valor de US\$56 millones y aprobado en 1996, siguió a dos proyectos anteriores de inversiones en el sector de la electricidad y estaba destinado a "*satisfacer en forma eficiente la creciente demanda de energía eléctrica*"⁴⁸. Además, el proyecto había de financiar estudios que permitirían mejorar los estándares ambientales y privatizar la Bahamas Electricity Corporation (BEC). Desde el primer momento quedaron en evidencia graves deficiencias en la planificación a largo plazo. La demanda que había de satisfacer el préstamo era excesiva para la magnitud del proyecto, incluso en la etapa de diseño. Si bien el préstamo cumplió sus objetivos materiales de incremento de la generación, transmisión y optimización de la distribución, no se mantuvo a la par del crecimiento neto de la demanda de electricidad que equivalió prácticamente al doble del pronóstico original. La demanda efectiva, en lugar de crecer en un 3,4% al año entre 1996 y 2000 y un 3% de 2001 a 2010, como se estimaba, creció a razón de una tasa media anual del 5,3% de 1996 a 2006. Según el informe de terminación del proyecto, a medida que crecía el desfase entre la oferta y la demanda, el sistema quedaba sujeto a mayor presión que agotaba su capacidad de reserva de generación y causaba cortes forzados del suministro. Si bien el aumento de la demanda era imputable en gran medida a que el país había conseguido atraer gran volumen de inversión extranjera directa para el sector del turismo, en razón de las deficiencias de planificación no se tuvo en cuenta un gran proyecto turístico que ya estaba en curso en la isla Paradise. Este tipo de costosa omisión se repitió en otros proyectos de infraestructura.

4.3 No se alcanzaron los objetivos institucionales de privatización y de mejora de los estándares ambientales. BEC no pudo cumplir los objetivos financieros convenidos en el préstamo. Si bien las sumas en mora por concepto de consumo de electricidad de organismos públicos y empresas estatales fueron pagadas antes del primer desembolso, como se había convenido en el plan de acción correspondiente, no se pagaron las deudas posteriores a la aprobación del proyecto⁴⁹. BEC quedó así en una situación en que no pudo cumplir los coeficientes financieros convenidos en el contrato de préstamo. El proyecto tampoco cumplió sus objetivos de mejorar los estándares ambientales. No se realizaron varias actividades fundamentales en el componente de protección del medio ambiente y mitigación. Entre ellas cabe mencionar un estudio de la contaminación del suelo y las aguas subterráneas bajo el parque de depósitos, la reparación y el resellado de fosos en ese parque, la preparación de un programa para casos de incendio y derrame y una completa

investigación de las fuentes de la contaminación por petróleo en la zona del muelle Clifton. El proyecto fue completado en 2001 tras una prórroga de 19 meses y con sobrecostos del 14,5%.

- 4.4 **Transporte.** El crecimiento del sector del turismo y la correspondiente concentración de oportunidades de empleo en Nassau y en sus alrededores han aumentado enormemente la congestión del tránsito en New Providence. Entre 1996 y 2008, el número de vehículos pasó de 204 a 345 por cada 1.000 habitantes. Como consecuencia, también han aumentado los costos de transaccionales de vivir, trabajar y hacer negocios en la capital. El **programa de transporte de New Providence (BH-0029)**, por valor de US\$46,2 millones y aprobado en 2001, apuntaba a " *reducir los costos de transporte de los usuarios de caminos estableciendo un sistema de transporte más racional y eficiente en la Isla de New Providence*". Para alcanzar este objetivo, se rehabilitaría y ampliaría la red vial existente, se modernizaría y reforzaría el marco institucional para la prestación de servicios de transporte, se aumentaría la seguridad vial,... se incrementaría el uso de los autobuses y se reducirían los impactos ambientales negativos que entraña la actual congestión de tránsito⁵⁰. El proyecto estaba destinado a obtener importantes efectos de desarrollo al contribuir a " *facilitar el movimiento de bienes y servicios, solucionando los actuales problemas de congestión vehicular que ocasionan grandes gastos a [y] dotar a Nassau de un mayor atractivo como destino turístico*".
- 4.5 El préstamo, que está en alerta desde 2002, se encuentra actualmente en su octavo año de ejecución y no se ha alcanzado ninguno de sus objetivos de desarrollo ni de sus resultados previstos. Únicamente se han cumplido el 20% de las metas materiales del proyecto y la empresa originalmente encargada de la construcción entró en quiebra en 2002 y se revocó su contrato. Ello dio lugar a una interrupción de seis años y una prórroga de 60 meses⁵¹. Habida cuenta de que la red vial no creció a la par de la demanda, el costo de hacer negocios en la región de la capital aumentó desde el punto de vista del tiempo, el dinero y el impacto ambiental.
- 4.6 En 2007 el gobierno pidió recursos adicionales en préstamo por valor de US\$100 millones para cumplir todos los objetivos del proyecto original. En respuesta, el año siguiente el Banco preparó el proyecto de **financiamiento suplementario para el Programa de Transporte New Providence (BH-L1024)** y se adjudicó un contrato a una empresa internacional para que completara todas las obras. Según el ISDP de diciembre de 2008, es probable que el proyecto cumpla sus objetivos de desarrollo puesto que su lógica subyacente sigue siendo válida. OVE considera poco probable que el proyecto alcance todos los objetivos de desarrollo. Según el ISDP, el segundo préstamo era necesario porque la demanda había aumentado más que lo previsto en el diseño original y las demoras en la ejecución hicieron subir considerablemente el costo de ejecución. Se han actualizado varios de los estudios originales de planificación, pero otros están pendientes. No se ha resuelto la cuestión de la adquisición de tierras, importante factor de demora en otros préstamos del Banco. El objetivo de " *la reducción de los efectos negativos sobre el medio ambiente de los niveles de congestionamiento de tráfico*" no tiene ningún indicador mensurable. El Banco, si quiere sostener que el proyecto ha surtido efectos,

tendrá que confirmar todos los resultados. A diciembre de 2008 se había desembolsado el 59% del préstamo original. El préstamo suplementario fue declarado elegible en noviembre de 2008.

- 4.7 **Rehabilitación de infraestructura.** El objetivo general del **programa de rehabilitación de infraestructura (BH-0031)**, por valor de US\$21 millones y aprobado en 2000, es la rehabilitación de infraestructura básica [caminos, puentes, muros de contención y muelles] destruida por el huracán Floyd. No se incluyeron parámetros cuantitativos para los indicadores de los resultados. El alcance del proyecto fue ampliado en agosto de 2005 cuando se modificó el contrato a fin de rehabilitar o reconstruir obras de infraestructura dañadas o destruidas por huracanes posteriores.
- 4.8 La fase I cumplió su objetivo y fue coherente con el programa de país del Banco en diversos aspectos. En primer lugar, con el préstamo se restableció infraestructura vital de transporte necesaria para sustentar el desarrollo económico de las Islas Family. Para ello se repararon unos 14,5 km de caminos, 26 muelles, 9,5 km de muros de protección y dos puentes. Según el informe de terminación del proyecto, WSP, la empresa consultora de supervisión, y los consultores contratados para la evaluación de los daños causados por los huracanes Frances y Jeanne han declarado en su informe final que las obras rehabilitadas, que sufrieron posteriormente los efectos de los huracanes Frances, Jeanne y Wilma, resistieron en general como se preveía en su diseño [objetivos]. En segundo lugar, el Ministerio de Obras Públicas y la Comisión BEST (el consejo asesor nacional sobre el medio ambiente) incorporaron los estándares perfeccionados de ingeniería y diseño ambiental formulados para los proyectos de la fase I en sus directrices operacionales para proyectos ajenos al Banco, resultado que no se había previsto. En el mismo informe se agregaba que el proyecto de rehabilitación embelleció la propuesta original para aumentar los beneficios sociales mediante, por ejemplo, la instalación de zonas de esparcimiento con bancos en diversos puntos de las obras de defensa marítima.
- 4.9 En 2004, los huracanes Frances y Jeanne causaron daños por valor adicional de US\$382 millones, equivalente al 7% del PIB. El Banco prestó apoyo a la labor nacional de recuperación con un préstamo de US\$16,7 millones a través de la **Facilidad de Respuesta Inmediata (BH-L1007)**, destinado a restablecer con rapidez la infraestructura básica. La Facilidad no alcanzó los resultados que se proponían. El objetivo de desembolsar US\$16,7 millones en 12 meses era ambicioso si se tiene en cuenta que el desembolso medio en el proyecto de rehabilitación de infraestructura era del orden de US\$3 millones al año. Además, el instrumento no era adecuado para las necesidades del país. Sus recursos deben obligarse dentro de los nueve meses siguientes a un desastre natural. En el caso de las Bahamas, la firma tuvo lugar seis meses después de los huracanes, lo que significaba que, en su gran mayoría, los fondos se aplicarían retroactivamente. Según el informe de terminación del proyecto, la capacidad del gobierno para documentar debidamente sus gastos a los efectos de reembolso por el Banco demostró ser una grave limitación a los desembolsos, especialmente porque la mayoría de las inversiones tuvieron lugar al comienzo del proyecto y no se prestó gran atención a la documentación que exigía el Banco. El

hecho de no haber podido contratar una empresa de administración del proyecto resultó también un problema crítico desde el punto de vista de la negociación de los detalles, la preparación y la ejecución del nuevo contrato. Como consecuencia, una cantidad importante de obras que podían haber obtenido financiamiento seguían sin tenerlo cuando venció la obligación.

- 4.10 Todos los entrevistados mencionaron reiteradamente la falta de flexibilidad del préstamo para hacer obras de rehabilitación que mejoraran las condiciones originales. No podían emplearse fondos de la Facilidad para obras de rehabilitación permanente o para reconstruir introduciendo mejoras; únicamente podían utilizarse para restituir la infraestructura dañada al estado en que se encontraba antes del huracán. En otras palabras, en estas circunstancias podrían repetirse fallas del diseño original que podían haber influido en el deterioro de la infraestructura dañada. Según el ISDP, la infraestructura de transporte, especialmente la protección costera, estaba en mal estado o era obsoleta, la construcción antes del huracán había sido deficiente y no tenía sentido utilizar financiamiento nuevo para restituir la infraestructura a su estado anterior. Si se modificara esa condición de la Facilidad y se rehabilitaran las obras para ponerlas a la par de los estándares nacionales vigentes, la Facilidad sería mucho más eficaz y atractiva para los prestatarios. Estos problemas culminaron con la cancelación de US\$13,1 millones (78%) del préstamo.
- 4.11 **Administración de tierras.** El gobierno, con el apoyo de una operación anterior de cooperación técnica del Banco, formuló una estrategia para mejorar la seguridad, la ordenación y la planificación a largo plazo de la tierra. Como seguimiento, en 2004 el Banco preparó un **proyecto de uso, política y administración de tierras**, por valor de US\$3,5 millones (**BH-L1001**) para *"mejorar la eficiencia de la administración de tierras y la gestión de la información sobre tierras, al tiempo que se elabora una legislación moderna y pautas de políticas sobre tierras, para así contribuir a mejorar el aprovechamiento de este recurso"*. Los resultados previstos son (i) la modernización y ampliación de los servicios de administración de tierras; (ii) el suministro de información geográfica para planificar el uso de la tierra y supervisar la urbanización; (iii) el aumento de la capacidad del gobierno para reunir y analizar información sobre la tierra; y (iv) la formulación de opciones de política .
- 4.12 Con arreglo a sus objetivos de desarrollo, el proyecto ha arrojado resultados que han aumentado ostensiblemente la eficiencia en la administración de la tierra y el entorno comercial. Como se indicaba en el ISDP de diciembre de 2008, se había alcanzado el resultado de reducir de nueve meses a uno el tiempo necesario para registrar la compra o la venta de una propiedad; también se había cumplido la meta de un aumento del 20% (de 70.000 a 84.000) del número de propiedades inscritas en la nómina de impuestos, y los ingresos generados por las donaciones y los arrendamientos de tierras de la Corona aumentaron a más del doble, con lo que se superó cómodamente el objetivo de un aumento del 40%. El proyecto tuvo también resultados imprevistos. La decisión de subcontratar los levantamientos topográficos al sector privado obligó al Departamento de Tierras y Estudios Topográficos a desempeñar una función de carácter más regulador. Ello tuvo el doble beneficio de acelerar la introducción de los cambios necesarios en el marco institucional y, al

mismo tiempo, reducir de 700 a 110 el número de propiedades cuyo peritaje de agrimensura estaba pendiente (según las proyecciones, todos los levantamientos quedarán terminados para fines de 2009). De conformidad con los objetivos indicados en los apartados (ii) y (iii) supra, se han hecho levantamientos cartográficos de 339.999 acres en Gran Bahama y se han preparado perfiles geográficos de Andros, Abaco e Inagua. Desde el punto de vista de los objetivos institucionales, el proyecto ha servido para formular directrices de política y preparar proyectos de ley a fin de enmendar las leyes de propiedad común, topógrafos y planificación física. Se espera que el gabinete adopte una postura oficial sobre estas cuestiones en 2009. Este proyecto es el único de la cartera de Banco que, según todos los ISDP, "con muchas probabilidades" cumplirá su objetivo de desarrollo. A diciembre de 2008 se había desembolsado el 80% del préstamo.

B. Resultados: desarrollo social con equidad

- 4.13 **Educación.** El programa de **educación primaria y secundaria**, por valor de US\$21 millones y aprobado en 1994, (**BH-0007**) tiene como objetivo "*mejorar la calidad y la eficiencia de la educación primaria y secundaria*". Para alcanzarlo había de realizar actividades propuestas en tres componentes: servicios educacionales, fortalecimiento institucional y evaluación de la educación y formación profesional. No es posible determinar en qué medida el préstamo alcanzó su objetivo de desarrollo porque: (i) no se utilizó un marco lógico; (ii) no se indicaron medios de medir los efectos; (iii) únicamente se hizo un seguimiento de los efectos; y (iv) no se exige un sistema de seguimiento del proyecto.
- 4.14 En 2001 el proyecto fue actualizado para incluir cuatro indicadores de resultados a nivel de propósito⁵². Un análisis ex-post de los resultados, efectuado por el Ministerio de Educación en el período 1994-2005, confirmó que: (i) se habían alcanzado dos de los resultados: un aumento del 10% del número de estudiantes que aprobaban los exámenes para obtener el Bahamas Junior Certificate y una reducción del 7,5% en la diferencia entre los resultados de los exámenes en las escuelas privadas y en las públicas; (ii) se había superado un resultado: un aumento del 10% del número de estudiantes que ingresaban en instituciones terciarias. Aunque es posible que el proyecto haya contribuido a los resultados indicados mediante la ejecución de actividades que repercutían en el proceso de enseñanza y aprendizaje, es imposible corroborar que los resultados sean atribuibles al Banco porque el proyecto no ha generado los datos necesarios ni existe un marco de evaluación. El préstamo no completó las actividades previstas en materia de educación y formación profesional y técnica y, por lo tanto, no arrojó el resultado de un aumento del 20% del número de estudiantes que adquieren conocimientos técnicos.
- 4.15 En cuanto a las metas físicas, en lugar de construir cinco escuelas en New Providence y las Islas Family, se construyeron con fondos del Banco dos escuelas secundarias y una primaria en New Providence . El gobierno usó sus propios recursos para combinar escuelas pequeñas de las Islas Family con un costo adicional de US\$15 millones. Los edificios escolares adicionales sirvieron para cumplir la política de 25 alumnos por clase en el ciclo primario y 30 en el ciclo secundario. El Ministerio de Educación considera que los dos logros son importantes ya que la

reducción del número de alumnos en las clases ha repercutido positivamente en los resultados académicos. El préstamo fue completado en 2004 tras una prórroga de 64 meses.

C. Resultados: protección y ordenación del medio ambiente

- 4.16 **Agua y saneamiento.** Se consideró que era importante incorporar a la población de las Islas Family en el sistema público de abastecimiento de agua, habida cuenta de los riesgos de salud que entrañaban la eliminación de aguas no regulada y la contaminación de las aguas subterráneas. El Banco intervino con el **proyecto de agua potable para las Islas Family (BH-0025)**, un préstamo por valor de US\$14,0 millones que fue aprobado en 1998 y completado en 2004 tras una prórroga de 24 meses. El préstamo obedecía el propósito de aumentar la eficiencia y calidad de los servicios de agua y saneamiento en las Islas Family ampliando los campos de pozos existentes y desarrollando nuevas fuentes de agua potable. El proyecto procuraba también mejorar la situación financiera de la Water and Sanitation Corporation (WSC), de propiedad estatal, para que fuera financieramente independiente del gobierno central, y *"se formularán soluciones viables para los problemas de contaminación de las aguas subterráneas, y la reglamentación de la extracción de agua en New Providence y las Family Islands"*⁵³.
- 4.17 Según el informe de terminación del proyecto, en Abaco se alcanzaron los objetivos de capacidad de producción y nivel de salinidad; sin embargo, la calidad del agua producida por los demás campos de pozos no cumplía las normas de la OMS, con lo que los efectos de desarrollo relacionados con la salud serían menores. Quedó sin aprobar la ley de regulación de las aguas subterráneas, que constituía una posible solución a la contaminación de esas aguas. El supuesto de que los servicios de la WSC generarían demanda resultó falso, por lo cual su producto perdió pertinencia y resultó costoso. Según el ISDP final, algunos de los sistemas de agua potable instalados por el proyecto llegan a un número reducido de hogares, de 10 a 40... y un sistema instalado en Treasure Cay, que incluye una red de distribución, está fuera de servicio por la falta de consumidores interesados. Los posibles consumidores eran renuentes a pasarse a la WSC porque extraían sus propias aguas subterráneas sin cargo alguno. Tampoco se alcanzó el objetivo de aumentar la autonomía financiera de la WSC. El consejo de administración de la empresa aprobó en 2002 un plan comercial encaminado a impedir que su situación financiera siguiera empeorando, pero el gobierno nunca lo puso en práctica. Los ajustes en las tarifas que recomendaba el plan entrañaban una difícil decisión política que el gobierno no estaba dispuesto a tomar. Con el tiempo, la WSC pasó a depender en mayor medida de las transferencias del gobierno para financiar sus déficits. Según el informe final de terminación del proyecto, en 2003 la compañía necesitaba efectivo y tenía cuentas por pagar que llegaban a los US\$50,7 millones, 10,3 veces las cuentas netas por cobrar (que incluían cuentas del gobierno). Las transferencias fiscales, en lugar de bajar a US\$4,5 millones al año para 2002 (objetivo declarado), subieron de US\$11,6 millones en 2002 a más de US\$15 millones en 2006. En vista de las escasas probabilidades de que se cumplieran los objetivos de desarrollo, el préstamo fue calificado de proyecto problemático en los tres últimos años de ejecución.

- 4.18 **Residuos sólidos. El préstamo para la gestión de residuos sólidos (BH-0008, US\$23,5 millones)** fue aprobado en 1999 para “*el mejoramiento de los servicios de manejo de residuos sólidos de New Providence y Family Islands*”⁵⁴. *El mejoramiento de los sistemas se encaminará a la eficiencia, la sostenibilidad financiera, la protección del medio ambiente y el nivel de salud pública*”⁵⁵. Aunque el marco lógico original no fijaba un cronograma para los indicadores verificables, se alcanzaron los resultados relacionados con la periodicidad de la recogida de desechos, la productividad de las cargadoras y la mayor densidad de los residuos. También se hicieron más estrictos los reglamentos ambientales relacionados con la eliminación de desechos y, mediante la asignación de inspectores, se logró un mejor cumplimiento de las normas sobre eliminación y tratamiento de desechos. Aunque las instalaciones construidas en virtud del proyecto han servido para que la eliminación de los residuos sólidos sea más eficiente y eficaz, no se alcanzaron los resultados de salud previstos. Según el informe de terminación del proyecto, el Departamento de Ciencias Ambientales y de la Salud, si bien estaba obligado contractualmente a supervisar el grado de contaminación procedente de los vertederos en la línea de base de las aguas, suspendió esa práctica en 2005 y no se ha verificado que haya menos enfermedades debidas a plagas y vertido ilegal. No se alcanzó el objetivo de reducir las emisiones de metano porque requería diseñar y construir instalaciones separadas que no estaban incluidas en el diseño original del vertedero y no podían completarse dentro del presupuesto y el cronograma de ejecución del proyecto existente.
- 4.19 Tal como en el caso de los demás préstamos para infraestructura, las deficiencias en el proceso de planificación son evidentes. No se identificaron todos los sitios desde el primer momento. Como consecuencia, 15 de los 21 vertederos no estaban en tierras de la Corona, lo que dio lugar a un prolongado proceso de adquisición. Del total previsto de 18 instalaciones en las Islas Family, el 44% estaba en funcionamiento a la fecha del desembolso final. Asimismo, fue necesario aumentar el tamaño de algunas instalaciones de eliminación de residuos sólidos en las Islas Family porque el pronóstico de la demanda no tuvo en cuenta proyectos importantes de inversión extranjera directa que estaban en marcha. Ello pone de manifiesto una grave deficiencia en la planificación a largo plazo por parte del gobierno central que el Banco no trató de rectificar. Igualmente, la primera parte de la instalación de Harrold Road en New Providence ya estaba operando a plena capacidad mientras el préstamo estaba aún en ejecución. Será necesario ahora hacer nuevas inversiones físicas.
- 4.20 Únicamente se trató en parte de alcanzar el objetivo de la sostenibilidad financiera. Se convino en que la reducción a cero del apoyo presupuestario para el funcionamiento de los vertederos sería un indicador de resultado; sin embargo, en un solo sitio se instituyeron derechos de descarga, que rindieron únicamente un 11% del costo anual de la explotación de ese vertedero. El Parlamentó aprobó una ley en que se autorizaba a cobrar un gravamen ambiental, pero la ley no fue promulgada.
- 4.21 Como se indicaba en el ISDP, la capacidad del proyecto para superar los obstáculos a la ejecución estaba limitada por la falta de personal técnico en el organismo ejecutor y por el hecho de que recién en 2002, después del examen intermedio, se designó a un director del proyecto de dedicación exclusiva. Como consecuencia, la ejecución se

atrasó 62 meses. Los consiguientes sobrecostos hicieron que la parte que correspondía al gobierno en el costo total del proyecto subiera del 30% al 49%. Habida cuenta del bajo nivel de apoyo institucional, la marcha insatisfactoria de la implementación y la falta de cumplimiento de los objetivos financieros, el préstamo fue calificado de proyecto problemático entre 2001 y 2003. Después de que se reforzara el personal del organismo de ejecución en 2004, el proyecto quedó en alerta hasta el desembolso final en 2008.

D. Resultados: reforma del sector público

- 4.22 No se cumplió el objetivo de mejorar la gestión del sector público y el desempeño de la administración pública. La intención del Banco de emprender programas de reforma como un todo integral que incluye perspectivas estratégicas a largo plazo⁵⁶ excedía su capacidad para entablar con el gobierno un efectivo diálogo de política. Si bien se llegó a acuerdos acerca de varias iniciativas focalizadas que podían producir rápidamente buenos resultados, no se llegó en el gobierno ni entre éste y el Banco a un consenso acerca del alcance del programa de reforma más amplia. Un enfoque más pragmático de la gestión de los instrumentos privados tampoco arrojó los resultados esperados. No se aprobaron préstamos.

V. OBSERVACIONES FINALES

- 5.1 En el período evaluado, la relación entre el Banco y las Bahamas se caracterizó por su discontinuidad. El Banco, aunque diagnosticó bien los problemas de desarrollo a que hacía frente el país, no pudo formular un programa operacional efectivo. Se estableció así una relación costosa para los dos asociados en cuanto al tiempo, los recursos, las demoras y, en última instancia, una cartera que no tuvo buenos resultados.
- 5.2 **Pertinencia.** En el sentido más amplio, el programa del Banco, en su forma prevista, se consideraba pertinente a las necesidades del país. Los desafíos de desarrollo indicados en la estrategia del país de 2001 fueron validados en la de 2003 y siguen siendo pertinentes en la actualidad. Con arreglo a la recomendación de la evaluación anterior del programa de país, el Banco hizo un esfuerzo concertado por diversificar su cartera más allá de la infraestructura y hacerla más pertinente a los retos apremiantes que existían en los sectores social, ambiental y público. De esa manera, su concentración estratégica pasó de los grandes proyectos de inversión a préstamos más pequeños con un elevado contenido de asistencia técnica, con los que tenía una *"mayor posibilidad de abordar los problemas más relevantes del desarrollo"*. Esta decisión no sólo sirvió para que la estrategia del banco estuviese mejor alineada con el mandato institucional del Octavo Aumento General de los Recursos, sino que además el gobierno la calificó de fuente inestimable de asesoramiento técnico y fuente importante de financiamiento en condiciones razonables⁵⁷.
- 5.3 Si bien el Banco movilizó recursos sustanciales para establecer el inventario, el programa que se llevó a la práctica difería considerablemente de la intención que tenía el programa original. La estrategia de país constaba de 13 préstamos, pero se

- aprobaron únicamente cuatro. Entre 2001 y 2008 se incorporaron al inventario otras 19 operaciones, de las cuales se aprobaron tres. En la estrategia de 2003 se preveía un menor apoyo a la infraestructura; sin embargo, éste siguió siendo el sector dominante en la cartera de préstamos en todo el período (alrededor del 85% de las aprobaciones). Únicamente el 9% de la cartera aprobada correspondía al gasto social, que representaba un 66% del programa indicativo y, a diciembre de 2008, todos los préstamos previstos para el sector público y para el medio ambiente habían sido cancelados o su cancelación estaba pendiente
- 5.4 En parte, ello es resultado de un entorno de inversión en que las decisiones que se toman dependen de la relación entre las necesidades inmediatas y el espacio fiscal existente. Las Bahamas no tienen un marco de orientación que les permita planificar y supervisar los proyectos de inversión. A veces, ello ha dado lugar a que se preste escasa atención a la planificación estratégica y a que la coordinación entre los organismos de gobierno y el Banco sea reducida. También ha contribuido a (i) un programa de país formulado en torno a un propósito demasiado amplio para poderlo medir y objetivos de carácter genérico; (ii) una focalización que iba en contra de la capacidad del Banco para prever el inventario y llevarlo a la práctica; y (iii) un bajo nivel de identificación del gobierno con los proyectos en el curso de la preparación de éstos. La falta de un sistema formal de planificación no sólo reducía las posibilidades de ambas partes de prever la existencia de estrangulamientos en el ámbito del desarrollo, sino que además redundaba en desmedro de su capacidad para dimensionar con precisión los proyectos y, en algunos casos, hacía desaparecer cualquier posibilidad de sostenibilidad o rentabilidad⁵⁸.
- 5.5 Constituían también limitaciones para una planificación unificada la economía política en el marco de la cual se tomaban las decisiones y el entorno institucional en que eran aplicadas. Habida cuenta de que el Banco no comprendía debidamente estas limitaciones intrínsecas, se subestimó sistemáticamente esta dimensión del proceso de toma de decisiones.
- 5.6 **Coherencia.** En las dos estrategias se tenía muy en cuenta la posible relación entre los instrumentos del Banco. En la práctica, se utilizaron préstamos en etapas múltiples, operaciones de cooperación técnica reembolsables y facilidades sectoriales como operaciones iniciales, pero, con la posible excepción de los préstamos en etapas múltiples, no dieron lugar a inversiones más cuantiosas. El FOMIN, aunque con limitaciones, ha constituido un eficaz instrumento de desarrollo del sector privado. Ni PRI ni la CII tuvieron importancia como fuente de financiamiento externo.
- 5.7 **Evaluabilidad.** El programa del Banco no apuntaba a medir los resultados. En ninguna de las estrategias se fijaron objetivos medibles desde el punto de vista del propósito. Ambas adolecían de deficiencias en la selección de indicadores de desempeño (calidad, especificidad y pertinencia) y ninguna establecía los parámetros necesarios (parámetros de referencia, hitos, metas) para determinar los avances en cuanto al aporte al desarrollo. El Banco, al no establecer objetivos para su propio desempeño, desaprovechó una importante oportunidad de definir claramente el papel que podía tener en la prestación de asistencia para que el país

concretara sus prioridades de desarrollo. Desaprovechó también una ocasión de impulsar el logro de resultados.

- 5.8 A nivel de proyecto, la evaluabilidad era mucho mayor. La evaluabilidad ex-ante de los documentos de préstamo indica que el 57% de los indicadores fijados tienen un parámetro de referencia y el 68% incluyen metas, pero únicamente el 3% contiene hitos que permitan medir los progresos.
- 5.9 **Ejecución.** El programa se caracterizó por un bajo nivel de endeudamiento y un alto nivel de cancelaciones. En el curso del período se aprobaron siete préstamos. A diciembre de 2008, cuatro estaban activos, dos estaban en espera de cancelación sin desembolso alguno y uno había sido completado (aunque se había cancelado el 78% de los fondos).
- 5.10 La tasa de desembolso de la cartera está por debajo del promedio en todo el Banco y un solo préstamo excedía la norma. La duración media de la prórroga de los préstamos completados excedía en un 33% la norma del Banco. Habida cuenta de las grandes demoras en la ejecución, hubo grandes fluctuaciones en los desembolsos. En todo momento, la proporción de la cartera en situación de riesgo ha sido importante y ha fluctuado del 29% en 2006 (la más baja) al 72% en 2008 (la más alta). Se ha determinado sistemáticamente que los riesgos más importantes para el desempeño de la cartera consisten en el cumplimiento de las condiciones contractuales, las aprobaciones del poder legislativo, la capacidad de ejecución y el grado de compromiso del prestatario.
- 5.11 El costo de preparación de los proyectos también es elevado en relación con el volumen de los préstamos. En el período comprendido en la evaluación, el Banco invirtió un volumen considerable de recursos en la preparación de seis préstamos que fueron después retirados del inventario. El costo administrativo medio (personal, viajes, consultores) de la preparación de esas operaciones fue de US\$24.761 por cada millón de dólares programados, en comparación con US\$8.873 por cada millón de dólares programados para el grupo de préstamos aprobado y de US\$2.803 en todo el Banco para los préstamos de inversión aprobados en el mismo período. En general, el costo relativamente elevado de preparación de los préstamos en el país guarda relación con la reducida envergadura de las operaciones. También es resultado de la existencia de ineficiencias. Si bien se trata de un caso atípico, en una operación en particular (BH-L1006), hubo gastos administrativos de US\$693.000 y se efectuaron 16 misiones antes de que fuera retirada del inventario. Por más que quepa considerar que se trata de una notable muestra de persistencia por parte del Banco, como práctica tal vez no sea sostenible. Los principales motivos indicados por el Banco para el retiro de proyectos del inventario es el escaso sentido de identificación del prestatario y la falta de consenso. Esto pone en entredicho la eficacia del diálogo de políticas del Banco.
- 5.12 **Resultados.** La efectividad en el desarrollo del programa de país no pudo determinarse claramente por las razones antes indicadas. De todas maneras, habida cuenta de que los dos únicos préstamos aprobados en el pilar del medio ambiente están en espera de cancelación sin desembolsos y de que el pilar del sector público

no dio lugar ni a los préstamos propuestos ni a un consenso sobre el programa de reforma, cabe considerar que dos de los cuatro pilares no alcanzaron sus objetivos de desarrollo.

- 5.13 Si bien la mayoría de los proyectos de infraestructura han cumplido (o se espera que cumplan) sus objetivos materiales, tanto el proyecto de electricidad como el de residuos sólidos no cumplieron el objetivo de atender al aumento de la demanda de servicios de esa índole. Ello es resultado de un pronóstico de la demanda que no tuvo en cuenta otros proyectos que ya estaban en curso, lo cual refleja a su vez una deficiencia de la planificación a largo plazo que el Banco no ha tratado de corregir.
- 5.14 No se aprobó ninguna de las propuestas que exigían cambios en el marco normativa ni se concretó ninguna de las que exigían cambios en las estructuras de tarifas. Ello afecta a la viabilidad financiera de las empresas administradas por el Estado y a sus perspectivas de privatización. El hecho de que los proyectos en los sectores del agua, la electricidad y los residuos sólidos no pudieran cumplir las limitadas condiciones financieras de los contratos de préstamo hace pensar que el Banco no tiene influencia o no la ejerce. Asimismo, suscita dudas acerca de que los propios objetivos fuesen adecuados, habida cuenta de la economía política del país.
- 5.15 El proyecto de uso, política y administración de tierras es el único que incluye datos para determinar que ha cumplido sus objetivos de desarrollo. Pudo asimismo cumplir sus objetivos financieros. La operación está debidamente dimensionada y focalizada y fue ejecutada por mediación de la Oficina del Primer Ministro. En el sector de la educación, si bien es posible que las mejoras en cuanto a la pedagogía y al programa de estudios hayan contribuido al logro de los resultados readecuados del proyecto, es imposible medir en qué parte ello es atribuible al Banco porque el proyecto fue diseñado sin un marco lógico ni un sistema de seguimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Caribeño de Desarrollo (2006): *Social and Economic Indicators 2005*. Economics Department. Bridgetown, Barbados.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001): *Bahamas. Documento de país 2001-2002*. (GN-2141-1).
- ____, (2001): *Briefing Note: The Macroeconomic Impact of the September 11, 2001*. RE3/OD6.
- ____, (2002): *Economic Situation and Prospects: The Bahamas*. RE3/OD6.
- ____, (2003): *The Bahamas: Country Note: Access to External Finance*. RE3/OD6.
- ____, (2004): *BID: estrategia de país con el Commonwealth de las Bahamas*. (GN-2290-1).
- ____, (2004): *El Sistema de Supervisión de Proyectos: Evaluación de la Utilización de sus Instrumentos*. Informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión
- ____, (2004): *Instrumentos y Desarrollo – Una Evaluación de las Modalidades de Operaciones de Préstamo del BID*. Informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión
- ____, (2005): *The Bahamas: Country Financing parameters*. RE3/OD6.
- ____, (2006): *The Bahamas: Caricom Regional Programming Paper*. RE3/OD6.
- ____, (varios): *Briefing Book: The Bahamas*. RE3/OD6.
- ____, (2008): *The Bahamas: Trade Sector Policy Note*. INT/INT.
- ____, (2008): *The Bahamas: Action Plan for Private Sector Development*. (BH-P1024).
- Banco Mundial (varios): *Indicadores del desarrollo mundial* (varios). Grupo del Banco Mundial. Washington, DC. <http://go.worldbank.org/U0FSM7AQ40>
- ____, (2007): *The Impact of Sea level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis*. Documento de trabajo de investigación de política n° 4136 del Banco Mundial. Febrero de 2007. Washington, DC.
- ____, (2008): *Governance Matters 2007-08*, Instituto del Banco Mundial, (www.govindicators.org; www.worldbank.org/wbi/governance/).
- ____, (2008): *Doing Business Profiles 2009*. Corporación Financiera Internacional, Banco Mundial. www.govindicators.org; www.worldbank.org/wbi/governance.
- Blank L (2004): *The Bahamas: Social Safety Net Assessment*. Informe técnico preparado para el Commonwealth de las Bahamas y el BID.
- Blank L (2005): *The Situation of Youth in The Bahamas*. Informe técnico preparado para el Commonwealth de las Bahamas y el BID.
- Central Intelligence Agency (2008): *World Fact book*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/print/bf.html>.

Coalition for Education Reform (2005): *Bahamian Youth: the Untapped Resource*. Nassau, Bahamas.

College of The Bahamas (2005): *Hospitality Industry: Human Resources Needs Assessment*. Research Unit. Nassau, Bahamas.

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (2004): *Hurricanes Frances and Jeanne in 2004: Their Impact in The Commonwealth of The Bahamas*. Santiago.

Commonwealth de las Bahamas, portal de Internet: www.bahamas.gov.bs

____, (2001): *Report of the 2001 Bahamas Living Conditions Survey*. Departamento de Estadística, Ministerio de Finanzas. Nassau, Bahamas.

____, (2005): *Labor Force and Household Income Report*. Departamento de Estadística, Ministerio de Finanzas. Nassau, Bahamas.

____, (varios): *National Accounts Report*. Departamento de Estadística, Ministerio de Finanzas. Nassau, Bahamas.

____, (varios): *Speech from the Throne*. Discurso pronunciado en la sesión de apertura del Parlamento por el Excmo. Gobernador General. Nassau, The Bahamas.

____, (varios): *Budget Communication*. Exposición ante el Congreso, Primer Ministro y Ministro de Finanzas. Nassau, Bahamas.

____, (varios): *Quarterly Economic Review*. Departamento de Investigación, Banco Central de las Bahamas. Nassau, The Bahamas.

____, (varios): *Quarterly Statistical Digest*. Departamento de Investigación, Banco Central de las Bahamas. Nassau, The Bahamas.

Dharmapala, D y Hines Jr., J (2006): *Which Countries Become Tax Havens? NBER Working Paper No. W12802*.

Dupuch E (2005): *The Bahamas Handbook*. Etienne Dupuch Jr. Publications Ltd. Nassau, Bahamas.

Dupuch E (2006): *The Bahamas Investor*. Etienne Dupuch Jr. Publications Ltd. Nassau, Bahamas.

Economist Intelligence Unit (varios): *Country Report: The Bahamas*. Londres.

____, (varios): *Country Profile: The Bahamas*, Londres

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

Fondo Monetario Internacional (2003): *Informe del FMI sobre la consulta del artículo IV(2003)*, Washington, DC.

____ (2004): *The Bahamas: Assessment of the Supervision and regulation of the Financial Sector--Review of Financial Sector Regulation and Supervision*. IMF Country Report No.04/318. Washington, DC.

- ____ (2005): *Informe del FMI sobre la consulta del artículo IV*(2005), Washington, DC.
- ____ (2007): *Informe del FMI sobre la consulta del artículo IV*(2007), Washington, DC.
- ____ (2008): *Vacation Over: Implications for the Caribbean of Opening U.S.-Cuba Tourism*. Rafael Romeau. Documento de trabajo WP/08/162 del FMI. Washington, DC.
- ____ (2008): *Base de datos de Perspectivas económicas, octubre de 2008*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008> .
- ____ (varios): *International Financial Statistics Database*. <http://www.imfstatistics.org/imf> .
- Grupo de Acción Financiera: <http://www.fatf-gafi.org>
- Guerrero C (2005): *Proposal for a National Workforce Council*, Informe técnico preparado para el Commonwealth de las Bahamas y el BID.
- Handa S (2004), *Bahamas Poverty Profile*, preliminary tables, IADB, sobre la base de datos del Departamento de Estadística, Encuesta de 2002 sobre las condiciones de vida.
- Inter-American Dialogue (2008): *More Caribbean Islands Looking to Get into Financial Services*.
- Dan Erikson. Asesor especialista en América Latina.
- Kalinina O., Schineller L. (2008): Ratings Direct: Bahamas (The Commonwealth of The). Standard and Poor's. www.standardandpoors.com/ratingsdirect .
- Meditz S., Hanratty D. eds (1987): *Caribbean Islands: A Regional Study*. Federal Research Division, Library of Congress, Washington, DC.
- Miller D., Simon P. (2004): *Proposal for a Public Private Partnership*, Informe técnico preparado para el Commonwealth de las Bahamas y el BID.
- National Oceanic and Atmospheric Administration. <http://NOAA.gov/hurricanes>
- OCDE (2001): *Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*. Financial Action Task Force Secretariat, París.
- Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y la Delincuencia y Banco Mundial (2007): *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Joint Report No. 37820. Nueva York.
- Organización de Turismo del Caribe (2006):
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (varios) *Índice de Desarrollo Humano*. http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BHS.html
- ____ (2007): *Fighting Climate Change: Solidarity in a Divided World*. Human Development Report 2007. New York.
- Robinson-Blair T. (2007): Nat'l Exam Results Poor, 8/16/2007, <http://www.jonesbahamas.com/print.php?a=13711>
- United States Department of State (2008): *Background Note: The Bahamas*, Bureau of Western Hemisphere Affairs, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1857.htm>

____ (2008): *2005 International Narcotics Control Strategy Report*, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005>

NOTAS

-
- ¹ Constituye un ejemplo la venta de agua por la WSC, que en algunos casos se adjudica por concesión a empresas de inversión extranjera directa a una tarifa más baja que su costo de producción.
 - ² Se utilizaron en las Bahamas doce de los instrumentos de supervisión de que dispone el Banco. Se trata del Sistema de Información sobre el Proyecto (PAIS), el Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto (ISDP), las visitas de inspección técnica, las visitas de inspección financiera, la auditoría financiera externa, los informes de terminación del proyecto, las misiones administrativas, la misión de revisión anual de cartera, la evaluación anual de la cartera, las evaluaciones intermedias, las evaluaciones finales, y las evaluaciones ex-post. Véase el análisis que figura en el capítulo III.
 - ³ Estimación de 2007 basada en la encuesta de 2001 sobre las condiciones de vida, Departamento de Estadística, Ministerio de Hacienda.
 - ⁴ Definición: producto interno bruto a precios de mercado. Fuente: Oficina Nacional de Estadística. Datos reales más recientes: 2007.
 - ⁵ La agricultura, la pesca y la manufactura tienen importancia marginal y contribuyeron en promedio un 10% al PIB en el periodo de la evaluación. Únicamente el 1% de las tierras son cultivables y la falta de nutrientes en los suelos exige mucho fertilizante.
 - ⁶ Fondo Monetario Internacional, Base de datos de las Perspectiva de la economía mundial, abril de 2009.
 - ⁷ El Índice de Gobernanza Mundial contiene indicadores individuales y totales de la gobernanza en 212 países y territorios en el período 1996-2007 en las dimensiones siguientes: participación y rendición de cuentas, estabilidad política e inexistencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad del marco regulador, imperio de la ley y control de la corrupción. Las calificaciones están normalizadas en una escala de 0 a 1, en la que 1 es la más alta. En el Cuadro 1.1 se indica la clasificación de los países por percentil.
 - ⁸ Tras los atentados terroristas de septiembre de 2001, los ingresos públicos disminuyeron en un 10% (2001-2002) y el presupuesto, que estaba prácticamente equilibrado, llegó al -3,4% del PIB (2003).
 - ⁹ En el pasado, las Bahamas han tenido acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos en virtud de la US Caribbean Trade Partnership Act, a Canadá en virtud del Tariff Treatment for Commonwealth Caribbean Countries, y a la Unión Europea en virtud del Acuerdo de Cotonou.
 - ¹⁰ Base de datos de estadísticas financieras internacionales, Banco Central de las Bahamas.
 - ¹¹ El gobierno apunta a equilibrar el presupuesto y reducir la deuda a entre el 30% y el 35% del PIB para 2012; sin embargo, las costosas importaciones han hecho aumentar enormemente el déficit en cuenta corriente externa. La balanza comercial adolece de un déficit estructural que se ha agravado en razón del aumento del costo de las importaciones de petróleo y de las importaciones relacionadas con la construcción. Entre 2001 y 2004 ese déficit fue en promedio del 8,6% del PIB pero creció al 16,2% de 2005 a 2007, durante el período de auge de la inversión extranjera directa. Para fines de 2008, se proyectaba que bajaría al 12,9% porque se habrían completado varios proyectos importantes de inversión extranjera directa.
 - ¹² La educación y la capacitación postsecundarias se circunscriben al College of the Bahamas (COB), la Escuela de Enfermería de las Bahamas, el Instituto de Formación Hotelera de las Bahamas (BHTC) administrado por el Consejo de Formación Hotelera de Bahamas, los Centros de Formación Industrial, administrados por el Consejo Nacional de Capacitación, y el Instituto de Formación Profesional y Técnica de las Bahamas (BTVI), que ofrece actualmente cursos básicos (primer nivel) en artes y oficios, reparación de automóviles, mecánica de automóviles, peluquería, auxiliar de teneduría de

libros, ebanistería, carpintería, reparación de computadoras, cosmetología, especialista en aplicaciones de programas informáticos, empleado de entrada de datos, instalación eléctrica, electrónica, tecnología facial, albañilería, manicura, sistemas y administración de oficinas, empleado de oficina, pintura y decoración, plomería, aire acondicionado y refrigeración, sastrería, confección de ropa de mujer, soldadura y cortinas y accesorios para ventanas. Muchos de los programas culminan son cursos de certificación que requieren hasta 30 horas de créditos y algunos son diplomaturas para las que se exigen hasta 60 horas de créditos.

- ¹³ El COB ofrece diversos programas de índole no técnica de dos y cuatro años de duración. Como parte de su intento de convertirse en una “universidad nacional”, redujo el número de programas técnicos de dos años de duración. El COB no reconoce los créditos otorgados por el BTVI, que exige para el ingreso únicamente conocimientos funcionales a nivel de noveno grado.
- ¹⁴ Las Bahamas no han logrado resolver la paradoja que significa la coexistencia de desempleo y un agudo déficit de capacitación técnica. Algunos sectores emplean un elevado porcentaje de trabajadores extranjeros: 26% en la agricultura, 14% en la construcción, 12% en la manufactura y 14% en la educación, por ejemplo. En 2003 el gobierno expidió 1.690 permisos de trabajo, incluso para banqueros, contadores, trabajadores de la construcción, criadas de hotel, camareros y profesionales de oficios especializados (Guerrero, 2005). En el sector del turismo se expide también un número considerable de permisos de trabajo para puestos de nivel superior tales como ejecutivos, gerentes medios y supervisores.
- ¹⁵ Al parecer, falta formación especializada en materia de idiomas extranjeros; conocimientos técnicos y profesionales especiales, puestos de supervisión y a nivel de ingreso; servicios de apoyo y servicios al consumidor. Es necesario también incorporar pautas de conducta profesional como una buena actitud y puntualidad, entre otras. En relación con los puestos de nivel medio y alto, se constató que los postulantes adolecían de deficiencias en cuanto a la comunicación escrita y verbal, la solución de problemas, la administración, el liderazgo, la motivación, los conocimientos informáticos y la ética de trabajo (por mencionar algunos).
- ¹⁶ El desempeño del sistema del país no se mide con parámetros internacionales. Los exámenes nacionales en el ciclo secundario son el Bahamas Junior Certificate (séptimo grado) y el Bahamas General Certificate of Secondary Education (12º grado).
- ¹⁷ La falta de conocimientos de tecnología de la información entre quienes buscan trabajo fue destacada también por empleadores de las industrias de servicios financieros, seguros, hotelería y turismo, en razón de la importancia cada vez mayor que tiene la tecnología para esos sectores. En la industria de la construcción, se mencionó la necesidad de más mecánicos de refrigeración y aire acondicionado, electricistas, carpinteros, plomeros, montadores de tuberías, operadores de equipo pesado, supervisores y directores de construcción y se observó también que los posibles trabajadores tenían escasos conocimientos básicos.
- ¹⁸ En 2006, por ejemplo, fecha de la encuesta sobre población activa publicada más recientemente, el desempleo iba del 6,7% en New Providence al 11.5% en las islas Family (Instituto Nacional de Estadística, encuesta sobre población activa).
- ¹⁹ Bimini, por ejemplo, está a solo 40 millas de Miami; y Nassau, la capital y principal puerto de entrada, a 185 millas.
- ²⁰ En el Caribe, esta elevada dependencia de los visitantes de Norteamérica sólo se da en Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos. En general, el alto costo de las vacaciones en New Providence y la isla Paradise disuade a los turistas europeos y canadienses, que constituyen aproximadamente el 5% y el 4% respectivamente del mercado de las Bahamas y que optan por los paquetes “todo incluido” que ofrecen otras islas del Caribe. En 2007 y 2008 se redujo el número de turistas procedentes de los Estados Unidos, lo que se compensó en parte con un aumento de los turistas de Canadá y Europa en razón de un tipo de cambio favorable. Sin embargo, las perspectivas para 2009 son poco halagüeñas.

-
- ²¹ Antes del 23 enero de 2007, los tratados internacionales permitían que los ciudadanos estadounidenses visitaran Canadá, México y la mayoría de los países del Caribe sin pasaporte, mientras tuvieran una licencia válida de conducir o un certificado de nacimiento. A partir de esa fecha, el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos exige, en virtud de la Iniciativa relativa a los viajes en el hemisferio occidental, que todos los viajeros que regresan presenten un pasaporte válido antes de ingresar en los Estados Unidos o en sus territorios. Según la Asociación Hotelera de las Bahamas, como consecuencia de esta medida el turismo bajó de entre un 4% y un 10% en el primer trimestre de 2007. En cambio, se observó un aumento de la tasa de ocupación hotelera en territorios de los Estados Unidos tales como las Islas Vírgenes y Puerto Rico, que no exigen pasaporte a los ciudadanos estadounidenses.
- ²² Una transición en Cuba y el levantamiento del embargo de los Estados Unidos contra esa isla podrían causar una disminución aún mayor de los ingresos procedentes del turismo. Se supone en general que el número de cruceros que llegan a las Bahamas se reduciría con bastante rapidez de haber un cambio en el régimen cubano, y el número de los pasajeros que hacen escala se reduciría a mediano plazo. Cabe señalar que, en 1961, el embargo impuesto por los Estados Unidos al turismo de sus nacionales en Cuba dio lugar a un incremento del turismo en las Bahamas que subsiste hasta hoy.
- ²³ Por ejemplo, en 2006, fecha de la encuesta sobre población activa publicada más recientemente, el desempleo iba del 6,7% en New Providence al 11,5% en las islas Family (Instituto Nacional de Estadísticas, encuesta sobre población activa).
- ²⁴ Así lo ha demostrado la tercera etapa de ampliación del hotel Atlantis, que iba a consistir originalmente en una torre de 1.500 habitaciones y se convirtió luego en un hotel de lujo de 600 habitaciones en suite y un apartahotel de 400 unidades.
- ²⁵ Existen también cuatro puertos de escala exclusivos operados por buques de crucero que garantizan que harán escalas en el archipiélago; se trata de: Castaway Cay, operado por Disney Cruise Line; Little Stirrup Cay, por Royal Caribbean Cruise Lines; Great Stirrup Cay, por Norwegian Cruise Line; y Half Moon Cay, por Holland America Line.
- ²⁶ FMI, *Country Report No. 04/318, The Bahamas: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector—Review of Financial Sector Regulation and Supervision*.
- ²⁷ En la lista de países y territorios no cooperantes, confeccionada en 2000 por el Grupo de Acción Financiera, estaban incluidos las Bahamas, Dominica, las Islas Caimán, las Islas Cook, las Islas Marshall, Israel, Filipinas, el Líbano, Liechtenstein, Nauru, Niue, Panamá, Rusia, St. Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas.
- ²⁸ Se promulgaron la ley sobre blanqueo de dinero (producto del delito) (enmienda), de 27 junio de 2000, la ley sobre pruebas (procedimientos en otras jurisdicciones), de 2000, y la ley de pruebas (procedimientos en otras jurisdicciones) (enmienda), de 17 agosto de 2000. El 29 diciembre de 2000 se promulgaron la ley del Banco Central, la ley de regulación de bancos y empresas fiduciarias, la ley sobre la Unidad de Inteligencia Financiera, la ley sobre proveedores de servicios financieros y empresariales, la ley de justicia penal (cooperación internacional), la ley sobre empresas internacionales, la ley sobre drogas peligrosas, la ley de presentación de informes sobre transacciones financieras, y la ley sobre el producto del delito.
- ²⁹ En comparación, el sector bancario de las Islas Caimán administra activos externos que equivalen a poco más de 630 veces el tamaño de la economía del territorio.
- ³⁰ Excelentísimo Hon. Arthur D. Hanna, Gobernador General, “Speech From The Throne”, pronunciado en la sesión de apertura del Parlamento, 23 mayo de 2007.
- ³¹ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, 2004.
- ³² Esta sección se basa en gran medida en el informe del FMI relativo a la consulta del artículo IV de 2009.

-
- ³³ El FMI prevé una contracción del 3,9% en 2009 y el 0,5% en 2010. Sin embargo, el gobierno no está de acuerdo con estas proyecciones y prevé una disminución menor del crecimiento real del PIB en 2009 (informe del FMI relativo a la consulta del artículo IV de 2009).
- ³⁴ Informe del FMI relativo a la consulta del artículo IV de 2009, página 7.
- ³⁵ Las 13 esferas de concentración estratégica indicadas en la matriz de la estrategia de 2001 eran el marco jurídico y regulador, la infraestructura, la privatización, el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa, la reforma del mercado de trabajo, la preparación para desastres, la reducción de la vulnerabilidad, la educación, la salud, la pobreza, la capacidad de las administraciones locales y el desarrollo de las islas Family, el manejo medioambiental, y la conservación de los recursos naturales. La matriz de la estrategia de 2003 incluye la competitividad y un entorno propicio, el transporte, los servicios de electricidad, la salud, la educación, la pobreza y la red de seguridad social, los jóvenes expuestos a riesgo, el mejoramiento del manejo medioambiental y la conservación de los recursos naturales, y la reforma del sector público.
- ³⁶ La propuesta de construir una carretera elevada que reemplazara al puente de Glass Window, destruido por un huracán, no cumplía los requisitos de viabilidad económica y financiera porque faltaban las economías de escala necesarias para reunir los criterios financieros impuestos por el Banco. El proyecto fue cancelado a pesar de que el puente original constituía la única conexión por tierra entre el norte y el sur de Eleuthera y la única barrera de protección entre el océano y el banco de arena de Great Bahamas (en que se encuentra la mayor parte del archipiélago).
- ³⁷ El Programa de Expansión Eléctrica II (BH-0018), terminado en noviembre de 2001; el proyecto de agua potable de las islas Family (BH-0025), terminado en marzo de 2004, el proyecto de rehabilitación de infraestructura I (BH-0031), terminado en junio de 2007; y el proyecto de gestión de residuos sólidos (BH-0008), terminado en junio de 2008.
- ³⁸ Plan Estratégico de Inversiones, formulado por el Ministerio de Servicios Financieros e Inversiones.
- ³⁹ Mecanismo de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Imprevistos (BH-L1007).
- ⁴⁰ Según el ISDP de diciembre de 2005, los US\$100 millones adicionales en concepto de Financiamiento suplementario para el Programa de transporte de New Providence (BH-L1024) eran necesarios para cubrir los sobrecostos causados por una pausa de seis años en la ejecución del préstamo original para el Programa de transporte de New Providence (BH-0029). La interrupción de la ejecución fue provocada por la quiebra del principal contratista y por las demoras posteriores en la adjudicación de un nuevo contrato de construcción.
- ⁴¹ Según el memorando a los donantes, el "propósito del proyecto es diversificar los productos turísticos y comercializar nuevos paquetes de turismo sostenible, ofrecidos por una red de PYME (con varias islas como destinos) en segmentos de mercado específicos, como patrimonio, cultura y naturaleza".
- ⁴² Por ejemplo, las empresas no podían presentar estados financieros anteriores comprobados; en consecuencia, la CII no podía remitir los proyectos al Directorio. Se trata del mismo problema con que se tropezó en el programa de crédito integral multisectorial ejecutado por las Bahamas en los años noventa (con un éxito limitado).
- ⁴³ La normativa del Banco con respecto a la Estrategia de país 2003-2007 figura en las Directrices para el documento de país (GN-2020-6) aprobadas en 2002. Esas Directrices sirven de marco de trabajo para la preparación de las estrategias de país del Banco. Cuando se formuló el marco, el Directorio decidió que la Administración y OVE reevaluaran el instrumento en 2005 a fin de determinar la efectividad de las Directrices. Por ello, OVE llevó a cabo una revisión de 11 estrategias, entre ellas, la de las Bahamas. Como parte del proceso de revisión, se aplicó un instrumento de evaluabilidad a las estrategias que recibieron calificaciones con respecto a siete elementos principales, a saber: (i) herramientas de diagnóstico, (ii) análisis del ciclo de programación anterior, (iii) objetivos, (iv) congruencia logística,

(v) riesgos, (vi) indicadores, y (vii) evaluación y seguimiento. Ese instrumento analizó la evaluabilidad de las estrategias revisadas y al grado de observancia de las Directrices. Los datos revisados indican que las estrategias se caracterizaban por herramientas de diagnóstico deficientes y en muchas casos incongruentes, escasos indicadores de resultados y valores de medición conexos, limitaciones en la relación lógica entre los diferentes componentes de las estrategias, y la ausencia de una evaluación del riesgo. En general, las estrategias no contenían los elementos necesarios para lograr los propósitos identificados en las Directrices. En una escala normalizada del 1 al 100, las 11 estrategias registraron una calificación combinada promedio de 20,25. La estrategia de las Bahamas recibió una calificación general de 18,26, es decir, inferior al promedio. Sólo en términos de indicadores, la estrategia correspondiente al período comprendido entre 2003 y 2007 obtuvo una calificación de 4,44, valor que supera o iguala a tan sólo tres de las 11 estrategias (véase el documento RE-309 para más detalles).

⁴⁴ *Inter-American Development Bank Information Warehouse: Long-Term Loan Disbursement Projections - Bahamas*. Septiembre de 2008.

⁴⁵ Hay doce instrumentos de supervisión en el Banco. Se trata del Sistema de Información sobre el Proyecto (PAIS), el Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto (ISDP), las visitas de inspección técnica, las visitas de inspección financiera, la auditoría financiera externa, los informes de terminación del proyecto, las misiones administrativas, la misión de revisión anual de cartera, la evaluación anual de la cartera, las evaluaciones intermedias, las evaluaciones finales, y las evaluaciones ex-post. La información analizada se ha tomado de la base de datos del Banco y de ROS. La Representación y RE3 han verificado estos datos y proporcionado documentos adicionales.

⁴⁶ Los proyectos en peligro son: mejora de la educación primaria y secundaria, agua potable en las Islas Family, residuos sólidos, transporte en New Providence, facilidad de respuesta inmediata a desastres naturales, plan maestro de gestión de la zona costera, transformación de la educación y capacitación y gestión preventiva de riesgos naturales. Los dos proyectos del primer grupo que se consideraban más problemáticos, residuos sólidos y agua, han sido cerrados. Sin embargo, las extensas demoras que entraña la ratificación de los préstamos sobre la zona costera y el manejo de los desastres naturales (aprobados ambos antes de las elecciones generales de 2007) suscitan dudas acerca de que éstos puedan alcanzar su objetivo de desarrollo y los dos se consideraban en peligro en 2008. El préstamo de transporte de New Providence estuvo en alerta durante seis años consecutivos (2002-2008) en razón de las demoras en la ejecución, pero recientemente se ha puesto término a esa situación al aprobarse financiamiento suplementario para completar todo el alcance de las obras.

⁴⁷ El proyecto de transformación de la educación y la capacitación (BH-L1003), del que únicamente se ha desembolsado un 14%, no se incluyó porque se considera que es prematuro llegar a conclusiones. Los proyectos del plan maestro de gestión de la zona costera y gestión preventiva de riesgos naturales se eliminaron porque ninguno de ellos estaba legalmente en vigor a diciembre de 2008.

⁴⁸ “Programa de expansión de la electricidad II,” propuesta de préstamo (BH-0018), BID, octubre de 1996.

⁴⁹ El *Plan de acción para amortizar las sumas en mora* era un acuerdo concertado en agosto de 1996 entre el gobierno y BEC para amortizar en un periodo de seis años las deudas del gobierno y los ministerios con BEC.

⁵⁰ “Programa de transporte en New Providence”, propuesta de préstamo (BH-0029), BID, mayo de 2001.

⁵¹ Para 2002 se habían terminado los primeros 4,3 km (de 23 km) de caminos y se estaban construyendo otros 3,5 km cuando la compañía constructora entró en quiebra y se revocó su contrato. Ello dio lugar a una interrupción de seis años, periodo en el cual el contrato fue dividido en dos subproyectos internacionales y cinco subproyectos locales. Se hicieron otros tres intentos de adjudicar contratos aplicando las normas del Banco, sin resultado. En 2007, cuando se había alcanzado únicamente un 20% de las metas materiales del proyecto, la ejecución comenzó a avanzar. En vista de que era urgente poner término al deterioro del estado de varios caminos y para dar a los contratistas bahameses la oportunidad

de encargarse de un gran proyecto de infraestructura, el gobierno suprimió del conjunto de cláusulas del préstamo los componentes locales y pagó íntegramente las obras con sus propios recursos.

- ⁵² Ministerio de Educación/Oficina de Planificación e Investigación; Coakley, Brenda, An Assessment of Education in The Bahamas 1994-2000, Sept. 2001, (Conclusiones). Véase también Ministerio de Educación/Sección de Evaluación y Exámenes: Comparative Analysis Between Government High Schools and Private High Schools in The Bahamas 1993-2003. En 1997 el examen GLAT pasó de ser una prueba de diagnóstico a una de resultados. El examen en su nuevo formato se tomó por primera vez en 1998, con lo que no hay un número suficiente de años para constatar si ha habido un progreso. Las calificaciones del examen para el período 1998-2001 figuran en el informe del Ministerio de Educación/Coakley.
- ⁵³ “Proyecto de abastecimiento de agua en las Family Islands”, propuesta de préstamo (BH-0025), BID, julio de 1998.
- ⁵⁴ Las Islas Family a las que estaba destinado el proyecto de gestión de residuos sólidos eran Abaco, Andros, Bimini, Cat Island, Eleuthera, Great Exuma, Gran Bahama, Inagua, Long Island y San Salvador.
- ⁵⁵ “Programa de manejo de residuos sólidos”, propuesta de préstamo (BH-0008), BID, enero de 1999.
- ⁵⁶ Carta al Honorable Senador James Smith, Ministro de Hacienda COF/CBH/157/2004.
- ⁵⁷ “2003/04 Budget Communication”. El Honorable Perry G. Christie, página 17.
- ⁵⁸ Constituye un ejemplo la venta de agua por la WSC, que en algunos casos se adjudica por concesión a empresas de inversión extranjera directa a una tarifa más baja que su costo de producción