



Evaluación del Programa de País

Guyana

2012-2016

Evaluación del Programa de País

Guyana

2012-2016

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)
Mayo 2017





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



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



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



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

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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2017**

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

RE-502-3

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PREFACIO

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO	1
A. Desempeño económico reciente.....	2
B. Desafíos de desarrollo	4
C. El papel del Banco y otros organismos internacionales	9
2. EL PROGRAMA DEL BANCO – ENFOQUE ESTRATÉGICO E IMPLEMENTACIÓN	11
A. Pertinencia de la Estrategia de País	11
B. Ejecución del programa.....	13
C. Sistemas nacionales	17
3. RESULTADOS DEL PROGRAMA POR ÁMBITOS.....	19
A. Energía sostenible	19
B. Gestión de los recursos naturales	21
C. Desarrollo del sector privado.....	24
D. Administración del sector público	25
E. Agua y saneamiento	28
F. Transporte.....	29
G. Seguridad ciudadana	32
H. Vivienda ..	32
I. Salud	34
4. RESUMEN Y RECOMENDACIONES	37

NOTAS

[ANEXOS ELECTRÓNICOS](#)

Disponibles en www.iadb.org/evaluation

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CH&PA	<i>Central Housing and Planning Authority</i> (Dirección Central de Vivienda y Planificación)
CT	Cooperación técnica
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNRI	Financiamiento no reembolsable para inversión
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GPL	Guyana Power & Light, Incorporated
GRIF	Fondo de Inversión para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Guyana
INV	Préstamo para inversión
LCDS	<i>Low Carbon Development Strategy</i> (Estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono)
MRVS	<i>Monitoring, Reporting and Verification System</i> (Sistema de seguimiento, notificación y verificación)
OII	Oficina de Integridad Institucional del BID
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del BID
PBP	Préstamo programático en apoyo de reformas de política
PIB	Producto interno bruto
PNC/R	<i>People's National Congress/Reform Party</i> (Congreso Nacional del Pueblo/Reforma)
PPP/C	<i>People's National Congress/Reform Party</i> (Partido Progresista del Pueblo/Cívico)
REDD+	Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal
UEP	Unidad de ejecución de proyectos

Este documento presenta una evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) sobre el Programa de País del Banco Interamericano de Desarrollo con Guyana durante el período 2012-2016. Esta Evaluación del Programa de País es la cuarta evaluación independiente del programa del Banco con Guyana. Las anteriores evaluaciones abarcaron los períodos 1989-2001 (documento RE-266), 2002-2006 (documento RE-331) y 2008-2012 (documento RE-423).

Según consta en el Protocolo del Banco para las Evaluaciones de los Programas de País (documento RE-348-3), la principal función de tales evaluaciones es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”. La presente evaluación, al igual que otras de este tipo, tiene por finalidad examinar la relación del Banco con Guyana desde una perspectiva independiente e integral, y atiende al doble propósito de fortalecer la rendición de cuentas y compartir lecciones aprendidas de cara al apoyo futuro del Banco y, en especial, a la próxima Estrategia de País.

La Evaluación del Programa de País examina de forma detenida el diseño, la implementación y los resultados de las operaciones aprobadas o activas entre julio de 2012 y diciembre de 2016, teniendo en cuenta el contexto nacional y los documentos estratégicos aplicables.

Al preparar este documento, OVE analizó datos del país, estudió documentos de proyecto y realizó entrevistas con las autoridades de Guyana, las unidades ejecutoras de proyectos, miembros de la sociedad civil y el sector privado, representantes de organismos multilaterales en los que participa Guyana, gerentes del Banco que supervisan el programa con Guyana y personal del Grupo BID en la Representación del Banco y en la Sede. El equipo también visitó los emplazamientos de proyectos respaldados por el Grupo BID con el fin de evaluar los desafíos y progresos en la implementación.

Esta evaluación fue dirigida por Jonathan Rose bajo la dirección general de Cheryl W. Gray, Directora de OVE. El equipo estuvo integrado por Ana María Linares, Michelle Fryer, Miguel Soldano, Nayda Avalos, Odette Maciel, Patricia Oliveira, Alejandro Palomino y Patricia Sadeghi. OVE desea agradecer a las autoridades de Guyana, al personal del Banco en la Representación en Guyana y en la Sede, así como a los representantes del sector privado y la sociedad civil de Guyana por su tiempo y la asistencia prestada en la provisión de información.



En la Estrategía de País con Guyana para 2012-2016 se proponían cuatro ámbitos prioritarios: energía sostenible, gestión de recursos naturales, desarrollo del sector privado y administración del sector público. También se incluían tres ámbitos para un diálogo estratégico continuado: agua y saneamiento, transporte y seguridad ciudadana.

© BID

Resumen Ejecutivo

Guyana es un pequeño país de ingreso mediano bajo con una población aproximada de 750.000 habitantes. En términos per cápita, Guyana es el quinto país más pobre de América Latina y el Caribe. Cerca del 90% de su población vive en una pequeña extensión de tierras bajas a lo largo de la costa atlántica, donde se ha desarrollado mayormente la actividad económica del país, basada en los productos básicos. La agricultura y otros productos básicos representan el grueso de la producción de los sectores distintos de los servicios, así como de las exportaciones e importaciones del país. Más del 80% del territorio está cubierto de bosques; esto supone una importante fuente de captación de carbono y sitúa a Guyana entre los países con un mayor índice de cubierta forestal.

Durante el período que abarca esta Evaluación del Programa de País, la celebración de elecciones nacionales produjo, por primera vez en 23 años, un relevo en el partido de gobierno. No obstante la incertidumbre creada por las elecciones y al descenso de los precios internacionales de los productos básicos, la economía registró un crecimiento relativamente fuerte, en tanto que las políticas fiscal y monetaria generaron tasas de deuda pública e inflación estables.

Pese a la reciente estabilidad del entorno macroeconómico, Guyana aún afronta importantes desafíos de desarrollo. Al limitado desarrollo del sector privado se suman las dificultades de acceso de las pequeñas empresas al financiamiento. La baja calidad de las infraestructuras de energía y transporte y la urgencia de expandirlas afectan a la competitividad de Guyana, al igual que el alto índice de emigración de trabajadores calificados. El país registra avances en algunos indicadores sociales como

la desnutrición y la mortalidad infantil, pero acusa rezagos en otros, como la calidad y la equidad de los servicios de salud y educación. Por último, las clasificaciones internacionales ponen de relieve los desafíos de Guyana en términos de gobernanza deficiente, fragilidad del Estado de derecho y altos índices de delito y violencia.

El Grupo BID ha sido el principal socio para el desarrollo en Guyana, si bien la ejecución de proyectos ha planteado reiteradas dificultades. En los dos últimos decenios, el Banco ha destinado gran parte de su financiamiento a proyectos de infraestructura. Pocos de los demás socios del país aportan recursos considerables, y por lo general dichos recursos se han centrado en los sectores sociales, la gobernanza y la gestión del riesgo de desastres. La implementación de proyectos en Guyana entraña dificultades. Anteriores evaluaciones han señalado como principal escollo para ejecutar las operaciones del Banco la escasa capacidad institucional de los organismos ejecutores, especialmente en materia de adquisiciones y seguimiento y evaluación. También la falta de datos fiables y actualizados entorpece la efectiva planificación e implementación de inversiones y programas prioritarios.

En la Estrategia de País con Guyana para 2012-2016 se proponían cuatro ámbitos prioritarios y un menor volumen de financiamiento que para el período de la anterior Estrategia de País. Los cuatro “ámbitos prioritarios” eran energía sostenible, gestión de los recursos naturales, desarrollo del sector privado y administración del sector público. También se incluían en la Estrategia tres “ámbitos para un diálogo estratégico continuado”, a saber, agua y saneamiento, transporte y seguridad ciudadana. Las necesidades de las comunidades amerindias se abordarían como un “tema transversal”. El financiamiento global propuesto para la Estrategia se situaba entre US\$82 millones y US\$103 millones, considerablemente menos que los US\$187 millones aprobados en el período de la anterior Estrategia de País.

Aunque los objetivos de la Estrategia de País estaban en consonancia con las prioridades de política y desafíos de desarrollo de Guyana, el programa que se implementó sólo fue pertinente en algunos sectores. La Estrategia de País era coherente con los objetivos articulados por el gobierno en su Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones de Carbono (LCDS). Un elemento importante de dicha estrategia era un acuerdo suscrito con el Gobierno de Noruega con miras a financiar un mecanismo (conocido como el GRIF, Fondo de Inversión para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Guyana) para canalizar pagos en función de resultados a cambio de servicios climáticos forestales, por un monto máximo de US\$250 millones hasta 2015. Los programas del BID en los ámbitos de gestión de los recursos naturales y energía sostenible incluían múltiples operaciones cuyos objetivos coincidían claramente con los de la Estrategia de País; sin embargo, sus programas orientados al desarrollo del sector privado y la administración del sector público no convergían del todo con los objetivos y efectos previstos de la Estrategia. Si bien no tenían carácter prioritario en la Estrategia, los ámbitos de agua y saneamiento y transporte han recibido apoyo del Banco durante

varias décadas, y estos programas concordaban con los desafíos de desarrollo del país. Por otra parte, la escasa capacidad institucional del sector público no se identificó en la Estrategia como un riesgo para el programa.

La cartera considerada a efectos de esta evaluación abarcaba nueve sectores con un monto total aprobado de US\$437,3 millones. Durante el período de la Estrategia de País se aprobaron 11 operaciones de préstamo y financiamiento no reembolsable para inversión por valor de US\$195,2 millones, excediendo el rango propuesto en la Estrategia de País. El Banco movilizó un alto volumen de financiamiento de otros donantes y aprobó US\$40 millones en los dos últimos meses de 2016. Asimismo, aprobó 28 operaciones de cooperación técnica en ocho sectores por un monto total de US\$19,4 millones. La cartera considerada en esta evaluación incluyó también 12 operaciones de préstamo y financiamiento no reembolsable para inversión y 11 operaciones de cooperación técnica aprobadas en anteriores períodos, con un valor total de aprobaciones de US\$222,7 millones. No se incluyó ningún préstamo al sector privado.

Los desembolsos durante el período de la Estrategia de País cayeron drásticamente después de 2013 cuando el Banco reforzó su escrutinio de las adquisiciones en préstamos para inversión y operaciones no reembolsables con el objetivo de mitigar riesgos de integridad urgentes. Tras alcanzar un promedio anual de US\$51,3 millones entre 2006 y 2013, los desembolsos a Guyana cayeron después de 2013, hasta un nivel de US\$14,9 millones en 2016. Los flujos netos de efectivo al país fueron negativos en 2015 y 2016, y el período de la Estrategia concluyó con un saldo sin desembolsar de US\$236,1 millones. Durante el período de la Estrategia, la Oficina de Integridad Institucional (OII) condujo investigaciones asociadas con siete operaciones en respuesta a nueve denuncias de prácticas prohibidas. En cuatro de los ocho casos que se cerraron durante el período de la Estrategia, las denuncias eran fundamentadas. La supervisión del Banco contribuyó directamente a detectar problemas de integridad en cerca de la mitad de las denuncias que dieron lugar a investigación. La baja capacidad y la rotación de personal en las unidades ejecutoras, así como la falta de escala y capacidad en el sector privado (especialmente en el ámbito de infraestructura), también contribuyeron a que el ritmo de los desembolsos se haya ejecutado con lentitud.

En cuanto al logro de los resultados propuestos del programa, se observaron escasos progresos, dado que la mayoría de las operaciones activas se ejecutaron con lentitud. En materia de energía sostenible, durante el período de la Estrategia de País, el programa no logró reducir sustancialmente las pérdidas de electricidad ni reforzar las capacidades de la empresa pública de energía debido la lentitud en el inicio de la implementación del programa. Asimismo, el programa fue de escala y alcance muy limitados en cuanto al desarrollo del sector privado y, con respecto a la administración del sector público, consistió esencialmente en operaciones de cooperación técnica sin un enfoque amplio, lo cual limitó su capacidad para



El proyecto de vivienda del BID contribuyó en gran medida a reducir la brecha en los servicios relacionados con la vivienda, especialmente en las comunidades.

© BID

contribuir a los resultados de la Estrategia de País. En los ámbitos que no se definían como prioridades en la Estrategia, las operaciones sufrieron de una deficiente implementación y no generaron los resultados previstos.

El programa registró grandes progresos en dos ámbitos, a saber, gestión de los recursos naturales y vivienda. El Banco contribuyó a optimizar el marco nacional de políticas y disposiciones normativas que rigen el sector medioambiental, así como a desarrollar un sistema de seguimiento, notificación y verificación a fin de medir el grado de deforestación y degradación de los bosques. Expertos internacionales han acreditado la robustez del sistema de Guyana, lo cual es importante a la hora de participar en mecanismos que canalizan pagos por servicios ambientales, tales como el GRIF. El proyecto de vivienda contribuyó en gran medida a reducir la brecha en los servicios relacionados con la vivienda, especialmente en las comunidades del interior del país.

Con base en los hallazgos de esa evaluación, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) formula cinco recomendaciones para la acción continuada del Grupo BID en Guyana:

1. Asignar a la implementación de la cartera activa prioridad sobre las nuevas aprobaciones. La actual cartera del Banco comprende muchos proyectos con cuantiosos saldos sin desembolsar y numerosos desafíos en la implementación. La nueva Estrategia de País debería minimizar las nuevas aprobaciones hasta tanto estos proyectos se encuentren más avanzados y bien encaminados hacia su finalización.
2. Trabajar con el gobierno en el desarrollo y la institucionalización de un sistema de gestión de proyectos que combine funciones básicas de adquisiciones entre distintos programas. La creación de una unidad de adquisiciones profesional y con suficiente personal podría reforzar la eficiencia e integridad de los procesos de adquisiciones y a la vez reducir la carga de supervisión para los especialistas fiduciarios del Banco. Con miras a optimizar el diseño de la unidad centralizada de adquisiciones, el Banco debería sacar partido de los hallazgos de la labor investigativa y preventiva de la OII.
3. Asegurar un adecuado apoyo del personal del Grupo BID en cada ámbito del programa para mejorar la implementación de proyectos y el logro de resultados. Actualmente el apoyo del personal del Grupo BID es demasiado disperso, habida cuenta de la amplitud y extensión del programa; esto lleva a la disyuntiva de incrementar el apoyo del personal (mediante asignaciones en el país o un mayor número de misiones por parte de especialistas sectoriales), o bien reducir el programa.
4. Diseñar proyectos que encajen en el entorno institucional, se potencien mutuamente e incorporen insumos de la OII como parte de la evaluación de riesgo de los proyectos. En el diseño de los proyectos debe tenerse en cuenta la capacidad técnica relativamente baja de la mayoría de las unidades de ejecución de proyectos (UEP) y la experiencia adquirida en proyectos previos. También ha de evitarse desplegar demasiadas actividades simultáneas y depender en exceso de materiales o aptitudes de contratistas que escaseen en el mercado local. Por último, la labor preventiva e investigativa de la OII genera un cúmulo de información que los especialistas deben aplicar de forma sistemática en el diseño de futuras operaciones.
5. Aumentar el apoyo para la generación y publicación de datos mediante una labor continua con el gobierno a fin de fortalecer el sistema nacional de estadísticas.



La expansión de la minería, la transformación de bosques en tierras de cultivo, la tala de madera y el desarrollo de infraestructuras (especialmente carreteras) suponen graves riesgos para la cubierta forestal del país.

© BID

1 Contexto

Guyana es un pequeño país de ingreso mediano bajo con una población aproximada de 750.000 habitantes. Su producto interno bruto (PIB) per cápita es el quinto más bajo en América Latina y el Caribe y el menor en el ámbito del Caribe angloparlante¹.

Cerca del 90% de la población de Guyana vive en una pequeña extensión de tierras bajas a lo largo de la costa atlántica, donde se ha desarrollado mayormente la actividad económica del país, basada en los productos básicos. La agricultura y otros productos básicos suponen el grueso de la producción de los sectores distintos de los servicios, así como de las exportaciones e importaciones del país. Los sectores agrícola, silvícola, pesquero y minero generan casi el 30% del PIB², en tanto que las manufacturas y los servicios representan respectivamente el 7% y el 64% (véase el Gráfico A.1 del Anexo I). Tal como se desprende de estas cifras, la economía guyanesa aporta muy poco valor agregado a los bienes primarios. Las exportaciones de oro, bauxita, azúcar y arroz representan alrededor del 80% de las ventas totales del país³. Más del 80% del territorio está cubierto de bosques; esto supone una importante fuente de captación de carbono y sitúa a Guyana entre los países con un mayor índice de cubierta forestal.

Al ser un pequeño Estado costero en desarrollo, Guyana es inherentemente vulnerable a las amenazas naturales, el cambio climático y la dependencia de los combustibles importados. La población y las actividades económicas en las planicies costeras, especialmente la agricultura, son vulnerables al aumento del nivel del mar y las inundaciones. Esto ha coincidido con la prevalencia de condiciones de sequía al interior del país, que representan una constante amenaza para la economía y el medio ambiente. Por último, los combustibles y lubricantes, de los que Guyana depende para la generación de energía, suponen más de una tercera parte de las importaciones totales⁴.

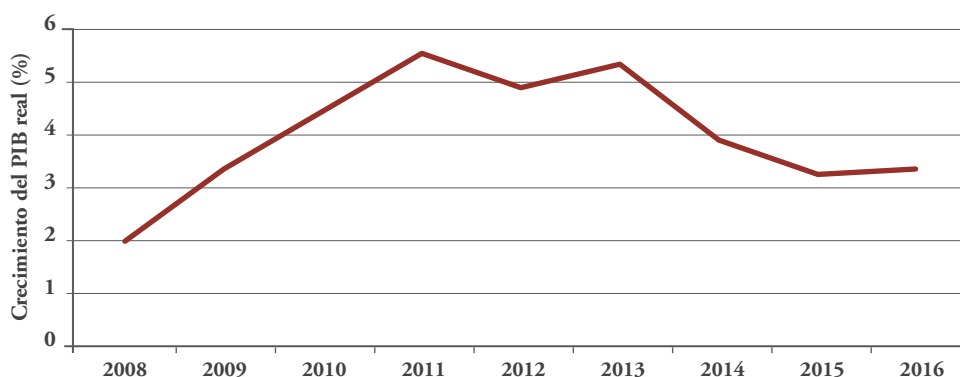
Tradicionalmente, la sociedad guyanesa ha estado fragmentada en dos grandes grupos étnicos, a saber, indoguyaneses (39,8%) y afroguayaneses (29,3%)⁵. Estas divisiones se han reflejado también en los dos principales partidos políticos del país. Los indoguyaneses, que por lo general han dominado la agricultura y los negocios, han apoyado el Partido Progresista del Pueblo/Cívico (PPP/C), mientras que los afroguayaneses, tradicionalmente mayoritarios en las esferas gubernamental y militar, han dado su apoyo al Congreso Nacional del Pueblo (PNC). El PNC ocupó el poder desde la independencia en 1966 hasta 1992, cuando el PPP/C ganó las elecciones por primera vez, siendo reelegido posteriormente durante 23 años. En mayo de 2015, la coalición Alianza para la Unidad Nacional, encabezada por el PNC⁶ y la Alianza para el Cambio, accedió a la presidencia. Con todo, la Alianza para la Unidad Nacional/ Alianza para el Cambio apenas posee una estrecha mayoría en la Asamblea Nacional.

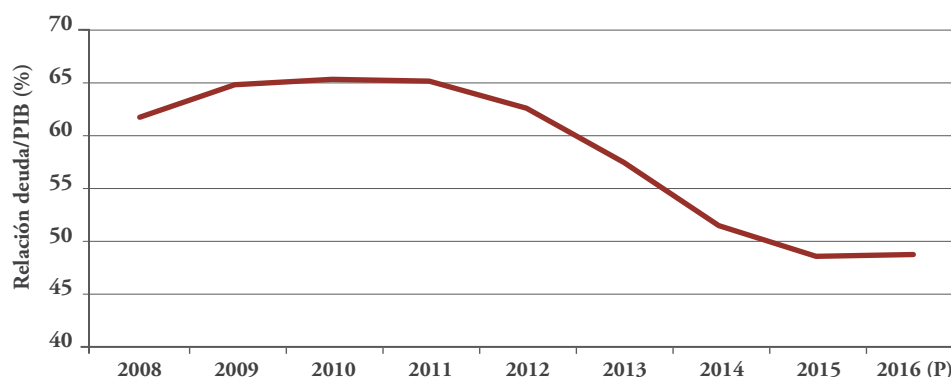
A. DESEMPEÑO ECONÓMICO RECIENTE

En años recientes Guyana ha registrado un crecimiento relativamente fuerte dentro de un marco macroeconómico estable. A pesar de la incertidumbre política y las conmociones externas adversas⁷, el crecimiento del PIB, impulsado ante todo por la agricultura y las industrias extractivas, se ha cifrado en un promedio anual del 4,5% desde 2011, previéndose que sea del 3,3% en 2016 (véase el Gráfico 1.1). El país ha conservado asimismo la posición fiscal estable lograda a raíz de las medidas de alivio de la deuda⁸. En los últimos años, el déficit fiscal se ha mantenido por debajo del 5% del PIB, y la relación deuda/PIB ha caído de alrededor del 65% en 2010 al 48% en 2015 (véase el Gráfico 1.2). También la deuda pública externa decreció durante el período de la evaluación (véase el Gráfico A.2 del Anexo I), esencialmente debido a la reducción de la deuda bilateral. Las instituciones multilaterales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco Mundial, son los principales acreedores externos de Guyana (con cerca del 60% de la deuda externa total), por delante de China y Venezuela. Gracias a la robusta política monetaria del país, la tasa de cambio se ha mantenido estable frente al dólar estadounidense, mientras que la inflación ha decrecido gradualmente y se prevé que en los próximos cinco años permanezca en un rango del 2% 3% (véase el Gráfico A.3 del Anexo I).

GRÁFICO 1.1
Crecimiento del PIB
real (%)

Fuente: FMI, Perspectivas
de la Economía Mundial
(octubre de 2016).



**GRÁFICO 1.2****Relación deuda/PIB (%)**

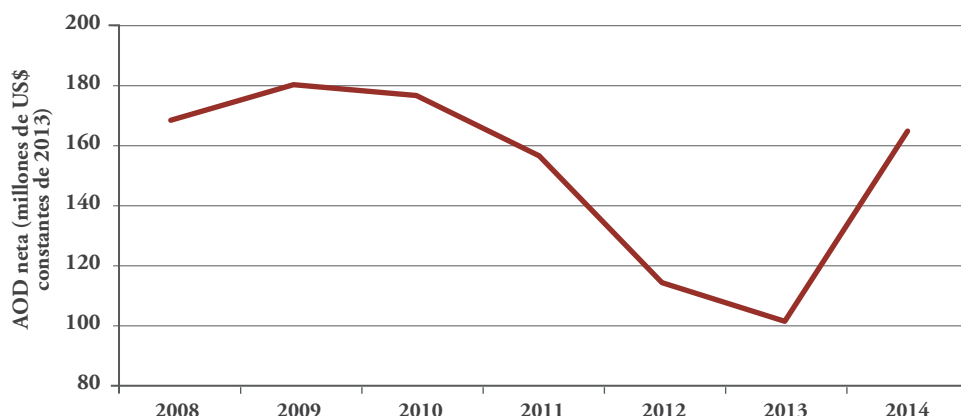
Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial (octubre de 2016).

Pese a las altas cifras de déficit en cuenta corriente, las entradas de capital han permitido acumular reservas internacionales en el Banco de Guyana suficientes para cubrir cerca de cuatro meses de importaciones⁹. El déficit en cuenta corriente se cifró en un promedio del 10,9% del PIB entre 2011 y 2015¹⁰, esencialmente a causa de las elevadas importaciones de combustibles y bienes de consumo. Alrededor de la mitad del déficit se financia con recursos de inversión extranjera directa, mayormente grandes inversiones privadas en el sector minero, que desde 2011 han registrado un promedio anual próximo a US\$240 millones¹¹. El monto restante se cubre con corrientes de deuda oficial y recursos no reembolsables. Las remesas superan la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), excediendo un promedio anual de US\$350 millones desde 2010, esto es, más del 10% del PIB¹².

Para los próximos años se prevé un deterioro de la posición fiscal de Guyana. El saldo primario fiscal empeoró, pasando de un superávit del 0,8% del PIB en 2015 a un déficit del 2,9% en 2016, debido al aumento en los gastos corrientes y de capital para financiar las prioridades del gobierno (véase el Gráfico A.4 del Anexo I). Aunque la recaudación de ingresos creció en un 11,6% en 2015, se prevé que la relación ingresos/PIB (actualmente próxima al 25%) sólo aumente levemente en los próximos años. Otro factor que afecta a la posición fiscal de Guyana es el hecho de que, pese al considerable apoyo de los socios para el desarrollo¹³, la AOD ha sufrido un constante declive en los últimos años, de US\$180 millones en 2009 a US\$101 millones (cerca del 3,5% del PIB) en 2013. Si bien el cuantioso aporte de Noruega al Fondo de Inversión para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (GRIF)¹⁴ permitió revertir esta tendencia en 2014 (véase el Gráfico 1.3), las contribuciones al GRIF se han completado virtualmente. Por último, en razón del declive de la AOD, la proporción de la deuda concesional dentro de la deuda externa total ha descendido del 72% al 42%.

GRÁFICO 1.3
AOD neta (millones de US\$ constantes de 2013)

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (2016)



La finalización del acuerdo PetroCaribe con Venezuela supone otro desafío para el marco macroeconómico de Guyana. En virtud de dicho acuerdo, Guyana gozaba de condiciones favorables para intercambiar arroz por petróleo con Venezuela y obtener préstamos con tasas generosas, lo cual le permitía comprar petróleo adicional al que obtenía a cambio de arroz, así como moderar su factura de importación de petróleo y reducir efectivamente su deuda pública. El acuerdo llegó a su fin en 2015. Aunque en 2016 los precios del petróleo fueron relativamente bajos, es probable que, sin el acuerdo, un alza de dichos precios genere un deterioro en la posición fiscal y la cuenta corriente de Guyana.

B. DESAFÍOS DE DESARROLLO

Dada la importancia de los productos básicos en su economía, Guyana afronta a la vez desafíos y oportunidades asociados a la gestión de sus abundantes recursos naturales. Guyana posee una extensa cubierta forestal. Desde 2012 la tasa de deforestación ha oscilado entre el 0,065% y el 0,079%¹⁵, muy por debajo de la tasa colectiva de deforestación de los países con bosques tropicales (estimada en el 0,6%)¹⁶ y la tasa anual de deforestación para América del Sur (alrededor del 0,45%)¹⁷. Con todo, la expansión de la minería, la transformación de bosques en tierras de cultivo, la tala de madera y el desarrollo de infraestructuras (especialmente carreteras) suponen graves riesgos para la cubierta forestal del país. En 2014, por ejemplo, la minería fue responsable del 85% de la pérdida total de bosques (un marcado aumento frente al 51% registrado en los años noventa¹⁸), y la agricultura representó cerca del 54% de la pérdida restante¹⁹. Prevenir la deforestación en Guyana, si bien supone un desafío, también ofrece una oportunidad para movilizar financiamiento asociado a la provisión de servicios medioambientales en virtud de marcos internacionales como el mecanismo de Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+)²⁰.

El sector privado nacional presenta un desarrollo limitado. El sector privado de Guyana consta ante todo de pequeñas empresas mayormente informales, por lo general emprendimientos familiares dedicados al comercio minorista. Alrededor

del 95% de los negocios registrados en Guyana tienen menos de 15 empleados²¹. La inversión del sector privado ha sido baja (en torno al 8% del PIB) y representa menos de la mitad de la inversión total en el país. Según revela el informe de evaluación del sector privado (BID 2014), la minería y la agricultura seguirán liderando la expansión del sector privado del país. No obstante, los elevados costos para las empresas y la ausencia de economías de escala impiden realizar mayores inversiones que podrían contribuir a aumentar el valor agregado que ofrecen estos sectores.

El acceso a financiamiento constituye un desafío para el sector privado. Sea cual fuere su tamaño, las empresas tienen limitado acceso a financiamiento a largo plazo para inversiones de capital. Obtener un crédito requiere casi siempre una garantía colateral inmobiliaria²², y no existen servicios financieros modernos como el arrendamiento financiero y el factoraje. Otras barreras estructurales (como la falta de registros de bienes muebles, marcos jurídicos que regulen el uso de instrumentos financieros y derechos efectivos de propiedad para mineros y agricultores) también restringen el crédito, crean dificultades para atraer inversiones del sector privado y frenan la incorporación de nuevas tecnologías con potencial para generar mayor eficiencia e incrementar el valor agregado de los productos primarios, que representan las principales exportaciones de Guyana²³.

La competitividad del país se ve afectada por limitantes estructurales. En el índice de facilidad para hacer negocios (2017) del Banco Mundial, Guyana ocupa el lugar 124 entre 190 economías, lo que representa la sexta peor clasificación entre los países prestatarios del Grupo BID. De igual modo, el Índice de Competitividad Global (2015) del Foro Económico Mundial asigna a Guyana el puesto 121 entre 140 países, esto es, el tercero más bajo en América Latina y el Caribe. Estos índices ponen de relieve los desafíos asociados a las deficiencias de infraestructura, especialmente en términos de energía y transporte, acceso al crédito y comercio internacional. Así por ejemplo, el alto costo y la poca fiabilidad del suministro eléctrico encarecen la producción industrial, en tanto que la inadecuación de las carreteras y la falta de un puerto de aguas profundas elevan el costo del transporte de productos a los mercados nacional e internacional.

La falta de diversificación de la matriz energética y la creciente demanda de energía fiable son desafíos de envergadura para la competitividad y el desarrollo sostenible de Guyana. Pese al amplio potencial de energía renovable del país (que incluye 8,4 GW de potencial hidroeléctrico²⁴), cerca del 94% de la capacidad instalada del mayor proveedor nacional²⁵ proviene de combustibles fósiles. Los subsidios energéticos antes de impuestos representan el 3% del PIB, el mayor nivel entre los países importadores de petróleo en América Latina y el Caribe²⁶. Aun así, los precios de la electricidad comercial e industrial en Guyana son los terceros más altos en la región (véase el Cuadro A.1 del Anexo I). Además de los altos costos, las carencias en la operación, expansión y mantenimiento de la red eléctrica limitan

la capacidad de la principal empresa eléctrica para mejorar la calidad y la fiabilidad del suministro eléctrico, lo cual a su vez han dado lugar a una amplia capacidad de autogeneración, que comprende alrededor del 23% de la capacidad instalada del país. Un reciente hallazgo de petróleo en alta mar, que podría representar un valor de hasta US\$40.000 millones (12 veces el PIB de Guyana), podría tener una fuerte repercusión en el sector, si se revela viable en términos comerciales²⁷. No obstante, conseguir que el hallazgo de petróleo redunde en todos los beneficios posibles requerirá mejoras en el marco de gobernanza del país.

La infraestructura de transporte de Guyana se concentra en la costa atlántica, y su calidad acusa un rápido deterioro. La red vial de 8.000 km se divide en carreteras primarias en la franja costera y siguiendo el curso de los ríos, vías de acceso que unen las zonas agrícolas con la red troncal, y caminos y pistas interiores. Tan sólo está pavimentado el 7% de la red. Según el Informe de Competitividad Global, la calidad de la infraestructura vial del país ha empeorado considerablemente en términos absolutos y relativos²⁸. La congestión, la seguridad vial y la falta de sistemas de transporte público constituyen desafíos para la red urbana. Guyana apenas posee una carretera que enlaza con un país vecino (Brasil), y el transporte aéreo es el principal medio para llegar a las comunidades del interior. El país tampoco cuenta con un puerto de aguas profundas. En términos de infraestructura de transporte, el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial clasifica a Guyana en el puesto 95 entre 140 países.

Guyana registra uno de los mayores índices mundiales de migración de trabajadores calificados, lo que afecta igualmente a la competitividad. Desde que el país accedió a la independencia en 1966, gran parte de la población ha emigrado, principalmente aquella con mayor nivel educativo. Actualmente, alrededor del 55% de los ciudadanos guyaneses vive en el exterior, y más del 80% de las personas con educación universitaria ha emigrado²⁹. Si bien el país se beneficia de las remesas³⁰, la migración constituye un importante desafío en términos de capital humano y desarrollo socioeconómico. La proporción de empresas que señalan la falta de preparación de la fuerza laboral como un obstáculo de primer orden para su actividad es mayor para Guyana (50,5%) que para el promedio los países de América Latina y el Caribe (32%) y el resto del mundo (22,2%)³¹.

La gobernanza y la capacidad institucional del sector público plantean considerables desafíos al país. El Índice de Percepción de la Corrupción (2016) elaborado por Transparencia Internacional sitúa a Guyana en el lugar 108 entre 176 países, con un puntaje de 29 sobre 100 (el sexto más bajo entre los países miembros del Grupo BID). En los indicadores de gobernanza (2016) del Banco Mundial, Guyana se ubica en el 36º percentil en cuanto a la vigencia del imperio de la ley. Un estudio elaborado por el BID en 2013 revelaba agudas carencias en los sistemas nacionales de adquisiciones y de seguimiento y evaluación³²; asimismo, en sus dos anteriores Evaluaciones del Programa de País, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

señalaba la escasa capacidad institucional de los organismos ejecutores como principal obstáculo para implementar las operaciones del Banco (en el Anexo II se presentan las recomendaciones de la anterior Evaluación). El gobierno sigue operando con un sistema basado en papel que obstaculiza el libre flujo de la información³³. Por último, la ausencia de datos fiables y actualizados limita la capacidad gubernamental para planificar y ejecutar eficazmente inversiones y programas prioritarios³⁴.

El delito y la violencia también son problemas de primer orden en Guyana. Guyana tiene la cuarta mayor tasa de homicidios en Sudamérica³⁵. Según datos de la Encuesta de Empresas de 2010 del Banco Mundial, el 87% de las empresas del país contrata servicios privados de seguridad (frente al 61% en América Latina y el Caribe), y el 43% sufre pérdidas por causa de robos y vandalismo. Guyana es también origen y destino del tráfico de personas, además de país de tránsito para el comercio de estupefacientes de Sudamérica hacia Estados Unidos y Europa.

Aunque la mayoría de la población cuenta con servicios mejorados de agua potable, las redes de alcantarillado llegan a pocos hogares. La empresa de agua de Guyana lleva al 90% de la población de la costa y al 40% de la población del interior servicios de agua potable, aunque la calidad de esta no cumple los parámetros de la Organización Mundial de la Salud, en parte por el alto contenido de hierro. La red de alcantarillado tan sólo llega a 48.000 personas, y la mayoría de las viviendas utilizan tanques sépticos y letrinas de pozo para la eliminación de aguas residuales. El deterioro del sistema de alcantarillado en Georgetown y el mal drenaje de los pozos sépticos se erigen en amenazas para la salud. Por otra parte, en 2008 el gobierno estimaba que había un déficit de cerca de 20.000 viviendas para familias de bajo ingreso y un parque de 52.000 viviendas de más de 30 años de antigüedad que requieren mejoras. En fecha más reciente (2014), estimaciones de las Naciones Unidas apuntaban a un déficit habitacional de 60.000 unidades.

Si bien no existen estimaciones recientes sobre la población que vive en la pobreza, Guyana está a la zaga de la mayoría de países de América Latina y el Caribe en términos de desarrollo humano. El Índice de Desarrollo Humano de Guyana (ONU 2015) ha aumentado en los últimos 30 años de 0,545 a 0,636³⁶, pero sigue siendo el quinto más bajo en América Latina y el Caribe, por debajo del promedio regional (0,748). Guyana ocupa el puesto 124 entre 188 países y territorios. Las cifras de pobreza más recientes se remontan a comienzos de la década del 2000 (ONU 2006), e indicaban que el 35% de la población vivía en condiciones de pobreza moderada y el 19%, en la pobreza extrema.

Guyana ha avanzado en algunos indicadores sociales, pero aún debe mejorar en otros. Desde 1990, por ejemplo, el país ha reducido en dos tercios la tasa de mortalidad de menores de cinco años, y en más de la mitad la prevalencia de la subalimentación y la desnutrición en esa franja etaria. El alto índice de emigración de personal médico y de enfermería subraya la importancia de retener en el país



El país ha alcanzado altas tasas de escolarización primaria y secundaria. Pese a la paridad de género que caracteriza la matrícula en el ciclo primario, las tasas de finalización son mayores entre las mujeres. En los niveles secundario y terciario las tasas de matrícula son mayores para las mujeres.

© BID

a profesionales sanitarios altamente calificados. Otro de los desafíos consiste en aumentar la calidad y equidad de los servicios y resultados en materia de atención de salud en las diferentes regiones. Aunque la proporción de personas que padecen hambre se redujo a la mitad, la prevalencia del retraso del crecimiento en niños menores de cinco años pasó del 14% al 20% entre 1997 y 2009, aumentando hasta el 32% en los quintiles de menores ingresos³⁷.

Los decididos avances realizados en el acceso a la educación contrastan con la falta de progresos en términos de calidad y equidad. El país ha alcanzado altas tasas de escolarización primaria (casi el 100%) y secundaria (cerca del 90% en 2011)³⁸. No obstante, la calidad y la equidad siguen siendo asignaturas pendientes en todos los niveles del ciclo. El sistema educativo de Guyana evidencia disparidades regionales, altos índices de repetición y abandono escolar e indicadores de calidad por debajo de las expectativas (véase el Cuadro A.2 del Anexo I). Pese a la paridad de género que caracteriza la matrícula en el ciclo primario, las tasas de finalización son mayores entre las mujeres. Asimismo, las tasas de matrícula en los niveles secundario y terciario son mayores para las mujeres que para los hombres. Aun así, se observan diferencias en los índices de participación en la fuerza laboral (cerca del 43% para las mujeres, frente al 80% para los hombres) y de desempleo (14% y 9,6%, respectivamente)³⁹.

C. EL PAPEL DEL BANCO Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El Banco ha sido de tiempo atrás el principal socio para el desarrollo en Guyana. Desde 2000, el Grupo BID ha otorgado asistencia para el desarrollo a Guyana más que ningún otro socio, con un promedio de aprobaciones anuales de US\$45 millones. Aunque durante dicho período su asistencia se ha focalizado en la infraestructura, el Banco brindó un firme apoyo a los sectores sociales a comienzos de la década del 2000, y más recientemente ha respaldado la gestión de los recursos naturales. La Unión Europea, Estados Unidos y Noruega han sido destacados socios del país, aunque en menor medida que el Grupo BID. La asistencia brindada al país por el Grupo del Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Caribe ha sido sustancialmente menor⁴⁰ y se ha centrado en los sectores de salud, educación, gobernanza y gestión del riesgo de desastres.



En el marco de la estrategia, una de las cinco prioridades establecidas por el Gobierno fue “ampliar el acceso a servicios y nuevas oportunidades económicas para las comunidades amerindias mediante servicios sociales mejorados”.

© BID

2 El Programa del Banco – Enfoque Estratégico e Implementación

A. PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

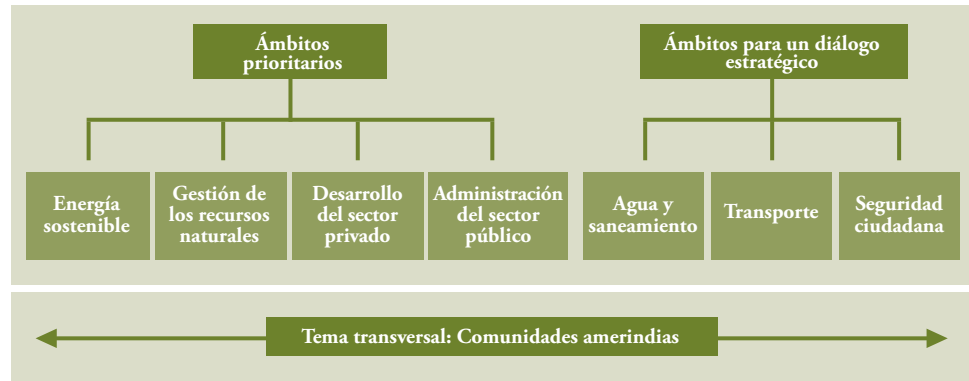
La Estrategia de País con Guyana para el período 2012-2016 fue pertinente por cuanto sus ámbitos prioritarios concordaron con los grandes desafíos de desarrollo del país y con la estrategia gubernamental de desarrollo. La Estrategia de País era coherente con los objetivos articulados por el Gobierno de Guyana en su Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones de Carbono (LCDS). Esta última, propuesta en 2009 y aprobada en 2010, se orientaba a procurar pagos a cambio de servicios climáticos forestales mediante un mecanismo REDD+ con el fin de financiar inversiones que permitieran a la economía proseguir su crecimiento. En el marco de la estrategia, el gobierno estableció cinco prioridades y propuso invertir en acciones de adaptación y resiliencia climática. Asimismo, en 2009 los gobiernos de Guyana y Noruega firmaron un Memorando de Entendimiento por el que se acordaba que Noruega financiaría el mecanismo REDD+ (conocido como el GRIF) mediante pagos en función de resultados por servicios climáticos forestales por un monto máximo de US\$250 millones hasta 2015⁴². El nuevo gobierno elegido en mayo de 2015 sigue asignando prioridad al desarrollo económico ambientalmente sostenible como parte de su estrategia de promover una “economía verde”.

La Estrategia de País exponía cuatro “ámbitos prioritarios” para el apoyo del Grupo BID, un “tema transversal” y tres “ámbitos para un diálogo estratégico continuado” (véase el Gráfico 2.1). La Estrategia incluía una matriz de resultados para los objetivos

estratégicos⁴³ relacionados con los cuatro ámbitos prioritarios. Aunque muchas de las metas específicas eran demasiado ambiciosas y podrían no ser directamente atribuibles a los proyectos del Banco, OVE utilizó los objetivos enumerados en el documento de Estrategia de País para guiar su análisis global de la efectividad del programa.

GRÁFICO 2.1
Ámbitos de la
Estrategia de País

Fuente: Estrategia de País
con Guyana, 2012-2016.



La Estrategia de País para 2012-2016 proponía un monto global de financiamiento menor que el volumen total de aprobaciones durante el período de la Estrategia de 2008-2012. Por su condición de país pequeño y vulnerable, Guyana tiene acceso al Fondo para Operaciones Especiales (FOE), la ventanilla concesional del Banco. En la Estrategia de País se proyectaba una hipótesis de base de US\$82,4 millones —50% en recursos del Capital Ordinario y 50% en recursos del FOE— para las aprobaciones totales del Banco en el período 2012-2016⁴⁴. La Estrategia también incluía una hipótesis alta de US\$103,2 millones basada en una combinación de recursos del Capital Ordinario y el FOE de 60%/40%, respectivamente, que se aplicaría en caso de que el ingreso per cápita de Guyana aumentara considerablemente. Estas cifras proyectadas fueron muy inferiores al total de US\$187,4 millones aprobado durante el período de la anterior Estrategia de País y darían lugar a flujos netos de caja negativos a partir de 2016. Ninguna de las hipótesis consideraron el potencial del Banco de apalancar recursos de otras fuentes como el GRIF.

En la Estrategia se identificaban importantes riesgos para el programa, los cuales no se mitigaron plenamente. La Estrategia señalaba tres riesgos: (i) nivel insuficiente de inversión de capital público en un contexto de un menor acceso a recursos concesionales; (ii) aprobación y ejecución del presupuesto en un entorno político difícil, y (iii) riesgo ambiental. Para mitigar los riesgos (i) y (ii) se proponía incluir la administración del sector público como ámbito prioritario; sin embargo, en el programa ejecutado para 2012-2016, el Banco sólo respaldó este ámbito mediante unas pocas operaciones de cooperación técnica con exiguos niveles de desembolsos. La Estrategia también proponía mitigar el riesgo ambiental a través del apoyo programático a la gestión de los recursos naturales, valiéndose de operaciones de cooperación técnica (CT), operaciones programáticas en apoyo de reformas de política (PBP) y operaciones de financiamiento no reembolsable para inversión (FNRI).

Aunque la Estrategia no señalaba las deficiencias en la ejecución de proyectos como un riesgo para el programa, el Banco procuró abordar este aspecto por medio de la capacitación y el refuerzo de capacidades en adquisiciones y gestión de proyectos. Aun así, el impacto de dicha capacitación se vio limitado por la frecuente rotación de personal en muchas unidades de ejecución. Por otro lado, la presencia de especialistas sectoriales fue relativamente escasa durante el período de la Estrategia, salvo en el caso de la División de Energía, que contó con un especialista destacado en la Representación durante tres de los cuatro años del período de la Estrategia. Pese a que el programa abarcaba nueve sectores, en ningún año trabajaron en la Representación más de dos especialistas sectoriales, y la mayoría de las unidades sectoriales realizaron pocas misiones de supervisión⁴⁵.

B. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Las operaciones de préstamo del Banco excedieron la hipótesis alta de la Estrategia de País, al incluir la movilización de fondos de otros donantes y cuatro operaciones por un total de US\$40 millones al término de 2016. Entre el 1 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, el Banco aprobó 11 nuevas operaciones financiadas mediante nueve préstamos con garantía soberana y apalancó cuatro FNRI⁴⁶ de otros donantes⁴⁷, para un total de US\$195,2 millones. Cuatro de los préstamos, por un monto total de US\$40 millones, se aprobaron en los dos meses finales del período de la Estrategia. Durante el período de la Estrategia, el Banco mantuvo una combinación 50%/50% de recursos del Capital Ordinario y el FOE, equiparando los FNRI de la Unión Europea con recursos del Capital Ordinario. De este modo, el Banco excedió la hipótesis alta del marco de financiamiento de la Estrategia de País y conservó su posición como principal socio para el desarrollo de Guyana.

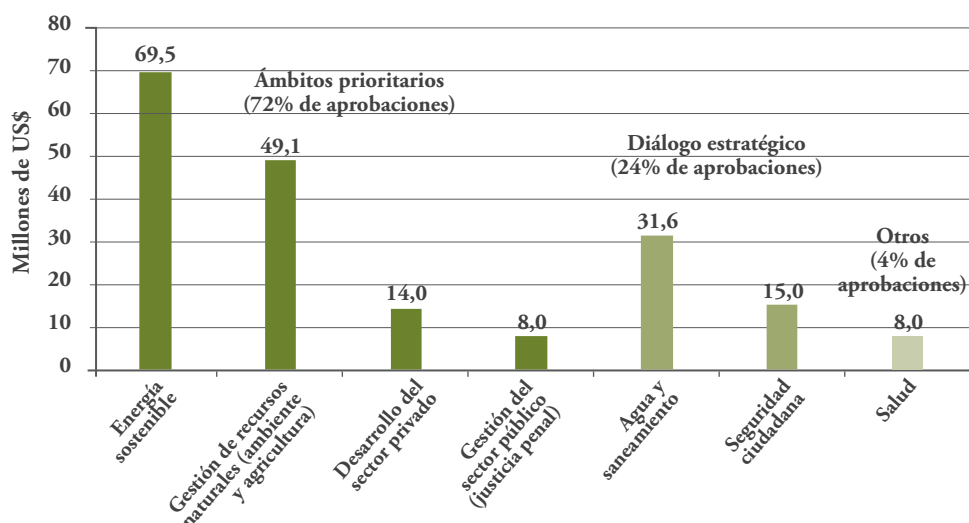
La cartera incluida en la Evaluación del Programa de País abarcó nueve sectores, con un monto total aprobado de US\$437,3 millones para préstamos y FNRI, y US\$23,1 millones para operaciones de cooperación técnica. La cartera activa también incluyó operaciones preexistentes (12 de préstamo y financiamiento no reembolsable para inversión y 11 de cooperación técnica) aprobadas durante el período de anteriores Estrategias⁴⁸. Cinco de los préstamos preexistentes y cada una de las 11 operaciones de cooperación técnica preexistentes se cerraron en el período de la Estrategia. El saldo total sin desembolsar de todas las operaciones activas restantes sumaba US\$236,1 millones al 31 de diciembre de 2016. El Banco no tenía ningún préstamo al sector privado durante el período de la evaluación⁴⁹.

Las aprobaciones de préstamos y FNRI abarcaron siete sectores, y en más del 60% financiaron la energía sostenible y la gestión de los recursos naturales. En estos ámbitos se aprobaron dos operaciones de energía sostenible financiadas con un préstamo y dos FNRI (US\$69,5 millones), dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política para la gestión de recursos naturales y un préstamo para apoyar la agricultura sostenible (US\$49,1 millones). Las otras seis operaciones incluyeron un préstamo

y FNRI para el sector de agua y saneamiento (US\$31,6 millones), un FNRI y un préstamo para inversión destinados al desarrollo del sector privado (US\$14 millones), un préstamo en el sector de seguridad ciudadana (US\$15 millones), un préstamo para la salud (US\$8 millones) y un préstamo para respaldar el sistema de justicia penal (US\$8 millones) (véase el Gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.2
Préstamos en apoyo de reformas de política, préstamos para inversión y financiamientos no reembolsables para inversión aprobados, julio 2012 - diciembre 2016

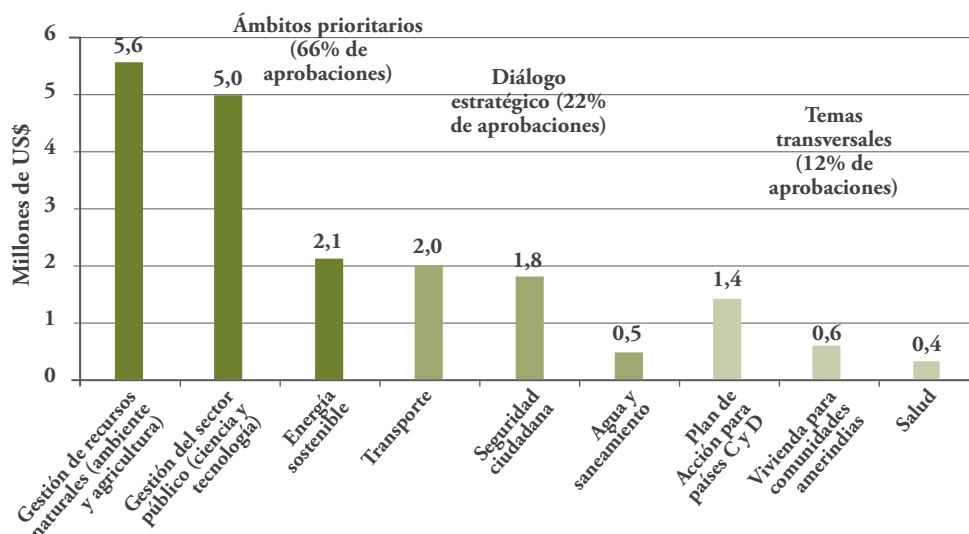
Fuente: OVEDA.



Durante ese mismo período, el Banco aprobó 28 operaciones de cooperación técnica por un total de US\$19,4 millones en ocho sectores. La mayor parte (22) de esas operaciones se orientaron al apoyo a los clientes, el financiamiento de estudios y el refuerzo de capacidades, especialmente en los ámbitos de gestión de los recursos naturales y administración del sector público. Las seis operaciones restantes permitieron brindar apoyo operativo a proyectos de energía sostenible, agua y saneamiento, gestión de los recursos naturales (agricultura), administración del sector público (ciencia y tecnología) y salud (véase el Gráfico 2.3).

GRÁFICO 2.3
Operaciones de cooperación técnica aprobadas, julio 2012 - diciembre 2016

Fuente: OVEDA.



Aunque la Estrategia de País fue pertinente, el programa general sólo se alineó suficientemente con los objetivos de la Estrategia en dos de los cuatro ámbitos prioritarios. Los programas de energía sostenible y gestión de los recursos naturales reflejaron en gran medida las prioridades de la LCDS y respondieron a importantes desafíos en materia de energía, recursos naturales y medio ambiente. En ambos casos los programas incluyeron una combinación de préstamos tradicionales para inversión, cooperación técnica y FNRI para financiar la asistencia técnica y el diálogo de políticas. Por el contrario, en los ámbitos de desarrollo del sector privado y administración del sector público los programas no tuvieron suficiente alcance y magnitud para converger plenamente con los objetivos y los resultados previstos de la Estrategia de País. Aunque los sectores de agua y saneamiento y transporte no figuraron entre los ámbitos prioritarios de la Estrategia, el valor sin desembolsar de los programas preexistentes en esos sectores rozó los US\$135 millones y el valor de las respectivas aprobaciones supuso casi el 40% de la cartera comprendida en la Evaluación del Programa de País. Desde hace varias décadas ambos sectores han recibido apoyo del Banco mediante operaciones de préstamo y diálogo estratégico, y estas operaciones guardaban estrecha relación con los desafíos de desarrollo del país. No está clara la razón para no incluirlos como ámbitos prioritarios, habida cuenta de su magnitud e importancia histórica.

Los desembolsos durante el período de la Estrategia cayeron drásticamente después de 2013, dando lugar a flujos netos de efectivo negativos a Guyana en 2015-2016. Tras alcanzar un promedio anual de US\$51,3 millones entre 2006 y 2013, los desembolsos a Guyana cayeron hasta algo menos de US\$30 millones en 2014 (véase el Gráfico 2.4). Este declive prosiguió en los siguientes ejercicios, hasta un nivel de US\$14,9 millones en 2016. Del total de recursos de los préstamos para inversión y las operaciones no reembolsables aprobados en el período de la Estrategia, tan sólo se ha desembolsado el 7%. Aunque en el marco de financiamiento de la Estrategia se proyectaban desembolsos de US\$188,7 millones entre 2013 y 2016, el total no pasó de US\$122,1 millones. Por tanto, los flujos netos de efectivo a Guyana se tornaron negativos un año antes de lo previsto. El valor sin desembolsar de la cartera aumentó de US\$185 millones al inicio del período de la Estrategia a US\$236,1 millones al concluir dicho período.

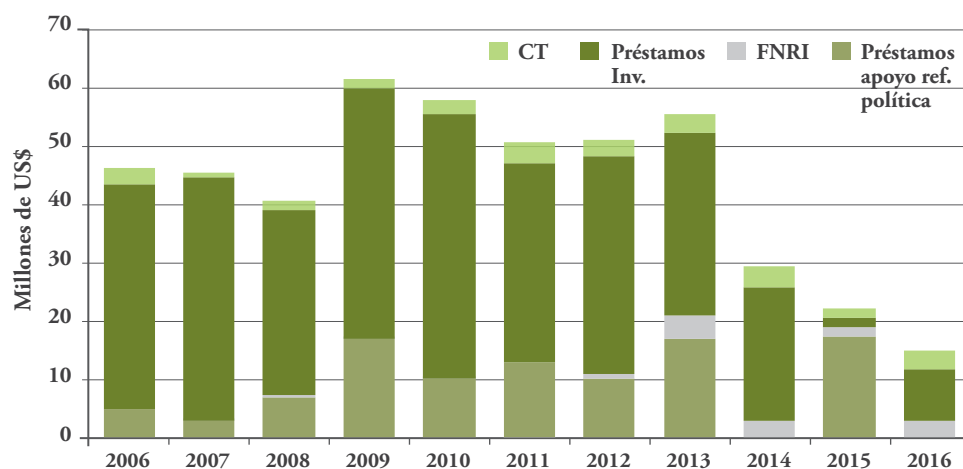


GRÁFICO 2.4
Desembolsos por
tipo de operación

Fuente: OVEDA.

Las operaciones de préstamo para inversión y FNRI siguieron sufriendo retrasos de implementación. En 12 de los 21 préstamos para inversión y FNRI activos durante el período de la Estrategia se aprobaron prórrogas, con una duración promedio de 25 meses. De los 10 préstamos para inversión y operaciones no reembolsables actualmente en ejecución, seis se clasifican en el índice de desempeño del Banco como “satisfactorias”, dos en “alerta” y dos como “problemáticas”. A pesar de las continuas demoras en la implementación durante el período de la Estrategia, la antigüedad promedio de la cartera descendió levemente, de 4,56 años a 4,2 años.

La contracción de los desembolsos obedeció principalmente a la decisión del Banco de reforzar su escrutinio de las adquisiciones en préstamos para inversión y operaciones no reembolsables, lo cual se consideró urgente para mitigar riesgos de integridad. Durante el período de la Estrategia, la Oficina de Integridad Institucional (OII) del Banco condujo investigaciones asociadas con siete operaciones en respuesta a nueve denuncias de prácticas prohibidas⁵⁰ (cinco en el proceso de adquisiciones, dos en la ejecución del proyecto, y dos en ambas fases). Gracias a una combinación de controles en las adquisiciones y medidas de suspensión temporal, no se adjudicaron contratos por un monto de US\$57,5 millones a partes que se encontró habían participado en prácticas colusivas, corrupción o fraude. La OII concluyó que las denuncias eran fundamentadas en cuatro de los ocho casos que se cerraron durante el período de la Estrategia. Aún está en curso una investigación. Entre los factores que la OII señaló como facilitadores de los casos de prácticas prohibidas cabe citar la conducta indebida del personal de la UEP y la participación de entidades privadas en los procesos de adquisiciones o la ejecución del contrato. La OII determinó que en cuatro investigaciones relativas a tres operaciones, la supervisión del Banco contribuyó directamente a detectar problemas de integridad; y que en dos operaciones, la falta de una supervisión adecuada del Banco contribuyó a la detección tardía de prácticas prohibidas o dificultades en la ejecución. En las tres investigaciones restantes, las denuncias provinieron de terceros, y las consiguientes acciones de supervisión del Banco se consideraron adecuadas.

En un alto número de préstamos para inversión y operaciones no reembolsables, las demoras de implementación obedecieron también a tres factores estructurales (véase el Gráfico 2.5): deficiente capacidad de las UEP y rotación de personal; desafíos en el proceso de adquisiciones, y reducida escala y capacidad del sector privado (especialmente en infraestructura). Guyana tiene dificultades para atraer y retener personal calificado para las UEP que ejecutan los proyectos del Banco. La disponibilidad de personal calificado es limitada, debido al alto índice de migración de personas con estudios universitarios y a la remuneración no siempre competitiva que ofrecen la mayoría de las UEP. Los desafíos de adquisiciones en el marco del programa incluían problemas en la licitación de los contratos, carencias de los documentos de licitación, falta de interés de los contratistas internacionales, planificación inadecuada de las adquisiciones y dificultades para gestionar grandes contratos. Las operaciones financiadas por el BID en Guyana también están sujetas a un sistema dual de adquisiciones que implica pasos adicionales y prolonga el tiempo para completar la mayoría de los procesos

de adquisiciones⁵¹. Si bien el Banco no recopila datos sobre el número de licitantes que pujan por cada contrato, es probable que la reserva local de empresas preparadas para manejar grandes obras de infraestructura sea muy reducida, en vista del tamaño de la economía. Por ejemplo, las operaciones en el sector de transporte tropezaron con dificultades de ejecución ante el reducido número y la limitada capacidad de los contratistas locales; y en el sector de vivienda, la escasez de contratistas y promotores interesados en construir vivienda social en emplazamientos dispersos obligó al Banco a prescindir de la licitación competitiva en favor de la selección directa de contratistas de alto desempeño.

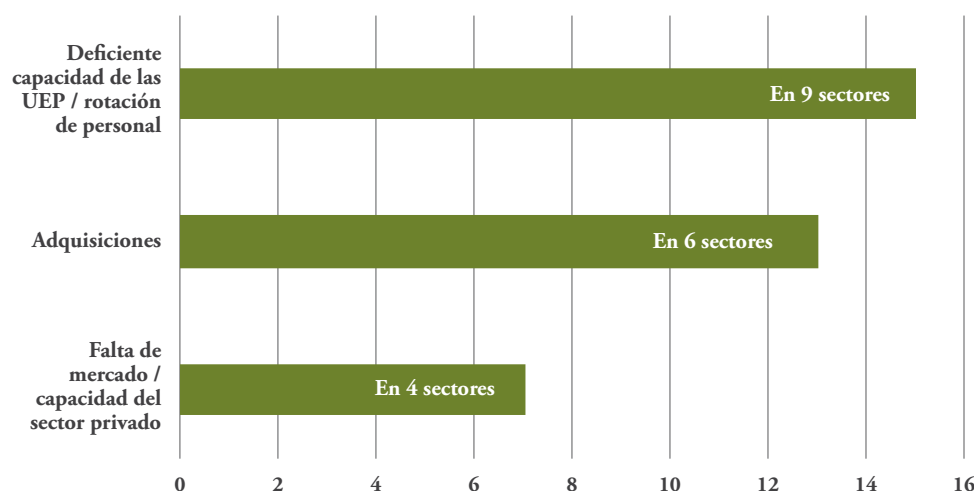


GRÁFICO 2.5

Principales factores que afectan a la implementación* (n.º de operaciones)**

Nota: * Otros factores eran los siguientes (en orden de ocurrencia): transición política, materiales de construcción, escasa coordinación interinstitucional, ausencia de diseños técnicos completos, bajo sentido de apropiación, desempeño insatisfactorio de los contratistas, bajo nivel de supervisión del proyecto, factores culturales, fallas en el diseño de obras civiles, falta de planificación estratégica, complejidad del programa, falta de datos y factores geográficos.

** Sobre la base de 17 préstamos para la inversión y operaciones no reembolsables que lograron la elegibilidad durante el período de la Estrategia de País.

Fuente: Análisis de OVE.

C. SISTEMAS NACIONALES

El Banco siguió utilizando el sistema presupuestario de Guyana para todos los préstamos durante el período de la Estrategia de País e incrementó su uso de los demás sistemas de gestión financiera del país. Por ejemplo, el uso de los sistemas nacionales de contabilidad y presentación de informes aumentó al 75% (desde un 29% al inicio del período), mientras que el uso de los sistemas nacionales de control externo pasó del 35% al 75%. Dos operaciones de cooperación técnica financiadas por el Banco para fortalecer la Oficina de Auditoría de Guyana contribuyeron a incrementar el uso de los sistemas nacionales de control externo. El Banco no validó el sistema nacional de adquisiciones, que no está plenamente implementado, para su uso en ninguna operación durante el período de la Estrategia, pese a la intensiva capacitación impartida al personal de las UEP y el refuerzo del sistema nacional de adquisiciones en el marco de una cooperación técnica. Como se indica anteriormente, la falta de datos actualizados que disponibles públicamente resalta la importancia de fortalecer el sistema nacional de estadísticas.

En el ámbito prioritario de la energía sostenible, el enfoque del Banco se orientó a incrementar la fiabilidad y reducir las pérdidas del sector de la energía para minimizar el riesgo financiero de una gran central hidroeléctrica propuesta.

© BID

3 Resultados del Programa por Ámbitos

La mayoría de las operaciones aprobadas durante el período de la Estrategia de País se han ejecutado con lentitud y, en consecuencia, los progresos en el logro de los resultados previstos del programa han sido limitados. No obstante, el programa registra considerables avances en dos ámbitos: la gestión de los recursos naturales y vivienda.

A. ENERGÍA SOSTENIBLE

Resultados previstos de la Estrategia de País:	1. Reducción de las pérdidas de electricidad y mejora de la calidad del servicio 2. Aumento de la capacidad de generación de una matriz energética más sostenible y verde 3. Mejora de la cobertura de servicios de electricidad 4. Medidas institucionales, legales y normativas reforzadas y aumento de la capacidad de GPL				
	Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
	Operación Sostenible del Sector de Electricidad y Mejoramiento de la Calidad del Servicio	INV	2011	5 mill.	43,5%
	Programa de Mejora de la Empresa de Electricidad	INV FNRI	2014	37,6 mill. 26,9 mill.	5,0% 7,9%
	Programa de Energía Sostenible para Guyana	FNRI	2013	5 mill.	1,3%
	Ampliación de las Oportunidades de Bioenergía en Guyana	CT	2008	250.000	100%
	Apoyo a la Preparación del Préstamo GY-L1038 ⁵²	CT	2012	952.980	100%
	Fortalecimiento de la Capacidad de Planificación y Supervisión Energética	CT	2012	740.000	100%

En este ámbito prioritario, el enfoque del Banco se orientó a incrementar la fiabilidad y reducir las pérdidas del sector de la energía para minimizar el riesgo financiero de una gran central hidroeléctrica propuesta. La ventanilla del sector privado del Banco, mediante un proceso de debida diligencia, evaluó su posible participación en el financiamiento del proyecto hidroeléctrico Amaila Falls (una de las prioridades recogidas en la LCDS), que habría cubierto el grueso de las necesidades energéticas del país generando energía

con bajas emisiones de carbono (véase el Recuadro 3.1). Sin embargo, la inversión propuesta suponía riesgos financieros, toda vez que la empresa pública de energía, Guyana Power & Light, Incorporated (GPL), que arrastraba un historial de cuantiosas pérdidas generales, habría sido el comprador de la electricidad. A fin de mitigar este riesgo, el programa del Banco se orientó en esencia a mejorar la infraestructura energética y la gestión del sistema de suministro eléctrico por parte de GPL, además de participar en el diálogo de política sectorial. El enfoque pragmático para el sector conservó toda su pertinencia, aun si la participación del Banco en el proyecto de Amaila Falls no llegó a concretarse.

Recuadro 3.1. El proyecto hidroeléctrico Amaila Falls

La mayor iniciativa para procurar la participación privada en Guyana fue el proyecto hidroeléctrico de Amaila Falls, con una inversión inicial por valor de US\$675 millones (que se incrementó a unos US\$860 millones). El proyecto, que se convirtió en la iniciativa medular de la LCDS, consistía en una licencia de 20 años para diseñar, construir, operar y mantener una central hidroeléctrica con una capacidad de generación de 154 MW que cubriría alrededor del 90% de las necesidades de energía del país. Para establecer la conexión a la red, el proyecto también preveía la construcción de una línea de transmisión de 280 km y dos subestaciones. Además, el proyecto comprendía la construcción de 85 km de nuevas vías y la rehabilitación de 122 km de vías existentes con el fin de asegurar el acceso a la central.

El Grupo BID se incorporó al proyecto en 2010 e inició el análisis de debida diligencia para un préstamo de US\$100 millones. Sin embargo, el Grupo BID disponía de escaso margen para modificar sustancialmente el diseño del proyecto y no poseía capacidad para abordar riesgos clave como los efectos ambientales de la minería ilegal asociada con el acceso por carretera a la central, aspecto que era competencia del Gobierno de Guyana. La sostenibilidad financiera era otro importante riesgo del proyecto, teniendo en cuenta el alto nivel de pérdidas técnicas y financieras del comprador propuesto de la energía (GPL). Antes de incorporarse al proyecto, el Grupo BID no efectuó un análisis de costos y beneficios que hubiera permitido tener en cuenta estos riesgos y establecer una comparación entre la alianza público privada propuesta y otras opciones, como el financiamiento de la central mediante contratación pública.

El proyecto propuesto experimentó múltiples desafíos. Guyana puso en marcha este proyecto con muy poca experiencia en alianzas público-privadas. Los intentos previos en este sentido habían fracasado en razón de la fragilidad del entorno y la falta de interés de los inversionistas privados. Inicialmente se otorgó la licencia a Synergy Holdings en 1996. La adquisición de la licencia por Sithe Global Power Group en 2009 dio lugar a una estructura del proyecto en la que se asignaron considerables riesgos financieros al sector público, como quiera que GPL, una empresa de carácter público, tendría que comprar toda la energía generada por la central. A su vez, los altos riesgos potenciales para el medio ambiente asociados al proyecto originaron desavenencias a nivel político que, a la postre, hicieron que Sithe abandonara el proyecto en 2013.

A raíz del abandono de Sithe en 2013, el Grupo BID suspendió su proceso de debida diligencia. El proyecto, tal como estaba estructurado, siempre fue considerado extremadamente riesgoso por el Grupo BID, y finalmente se tornó inactivo tras la retirada de Sithe en agosto de 2013. El actual gobierno, que se había opuesto al proyecto cuando estaba en la oposición, está reevaluando la operación, junto con otras posibles inversiones hidroeléctricas, en tanto que el Gobierno de Noruega financia una evaluación independiente de la central de Amaila Falls.

El programa permitió avanzar en la mejora de la calidad del servicio y la cobertura eléctrica, pero no tuvo mayor impacto en la reducción de las pérdidas y la mejora de las capacidades de GPL. El préstamo Operación Sostenible del Sector de Electricidad y Mejoramiento de la Calidad del Servicio es la única operación para inversión que se ha desembolsado en gran medida. La operación ha contribuido a reducir la frecuencia y duración de las interrupciones del servicio y aumentar las conexiones legales. Con todo, las pérdidas globales de electricidad y el índice de recuperación de efectivo de GPL sólo han mejorado levemente y distan de las metas previstas⁵³. A su vez, la operación de cooperación técnica Fortalecimiento de la Capacidad de Planificación y Supervisión Energética ha facilitado el diálogo de políticas entre el gobierno y el Banco, posicionando a este último como un importante socio para perfilar el futuro rumbo del sector energético nacional⁵⁴. En vista de estos esfuerzos, el Gobierno de Guyana invitó al Banco a participar en el Comité Directivo sobre Política Energética y en el Grupo de Trabajo para la Implementación del Programa de Energía de Guyana, que están articulando la nueva política energética y supervisando los proyectos de energía en el país, respectivamente.

Las operaciones de inversión sufrieron retrasos a causa del bajo número de empresas calificadas que presentaron ofertas para las obras⁵⁵, la ausencia en el mercado local de los materiales necesarios para asegurar mejor la red frente a pérdidas comerciales⁵⁶ y la rotación de personal de las UEP⁵⁷. Las dificultades a la hora de escoger las comunidades para ejecutar los proyectos piloto de energía renovable financiados por el Programa de Energía Sostenible para Guyana y la poca experiencia de las UEP en energía eólica y pequeños proyectos hidroeléctricos han obstaculizado también el progreso de la operación. La capacidad de GPL y el gobierno para asumir como propias las reformas sectoriales e implementarlas será fundamental para preservar los magros resultados logrados en el marco del programa. Por último, el impacto del apoyo del Banco a la nueva política energética solo tendrá continuidad si dicha política se implementa de manera efectiva.

B. GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

El programa del Banco en este ámbito prioritario se orientó principalmente a apoyar la LCDS y una “economía verde”. Para responder al objetivo estratégico de la Estrategia de País de “respaldar el desarrollo de usos productivos para los recursos naturales del país y, a la vez, abordar el desafío de gestionar los recursos en peligro en forma sostenible”, el Banco dio prioridad al fortalecimiento del marco normativo, las disposiciones

institucionales y la capacidad técnica de Guyana para administrar los recursos naturales. Durante el período de la Estrategia, el BID fue el principal socio en la provisión de apoyo técnico y operativo al sector, gestionando 11 operaciones con un valor aprobado total de US\$83 millones. Siete de las operaciones, sustentadas mediante dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, apoyaban la implementación de la LCDS y el marco REDD+⁵⁸. Estas iniciativas se beneficiaron de detallados diagnósticos sectoriales que se realizaron y coordinaron con los gobiernos de Guyana y Noruega como parte de la implementación de la LCDS y el GRIF. Las restantes operaciones tenían por finalidad incrementar la producción de bienes agrícolas no tradicionales.

Resultados previstos de la Estrategia de País:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento de actividades productivas basadas en recursos naturales en un marco de sostenibilidad 2. Aumento de la gobernanza ambiental y la capacidad para administrar los recursos naturales de forma sostenible 3. Mejora de la capacidad de gestión del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático 				
	Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
	Programa de Diversificación de las Exportaciones Agropecuarias	INV	2007	20,1 mill.	100%
	Fortalecimiento Institucional en Apoyo de la Estrategia de Guyana de Desarrollo con Bajas Emisiones de Carbono	FNRI	2012	5,9 mill.	98,5%
	Fortalecimiento del Sector Ambiental I	PBP	2013	16,9 mill.	100%
	Fortalecimiento del Sector Ambiental II	PBP	2015	17,2 mill.	100%
	Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible	INV	2016	15 mill.	0%
	Desarrollo de Capacidades para la Implementación de REDD+	CT	2010	850.000	100%
	Medios de Vida Sostenibles y Desarrollo Económico Comunitario mediante la Producción y Comercialización de Hortalizas Hidropónicas y Orgánicas	CT	2012	1,4 mill.	100%
	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques de Guyana	CT	2013	3,8 mill.	0,6%
	Apoyo a la Capacitación Técnica de las Industrias Extractivas en Guyana	CT	2013	435.000	100%
	Encuesta Suplementaria sobre Peces Endémicos para el Proyecto Hidroeléctrico Amaila Falls	CT	2014	440.000	100%
Análisis Técnico y Económico para la Preparación del Préstamo GY L1060	CT	2016	200.000	99,8%	

Los préstamos de la serie programática en apoyo de reformas de política Fortalecimiento del Sector Ambiental formaron el núcleo del programa y se concibieron para ayudar al país a potenciar y preservar los avances en la implementación de la LCDS y un marco REDD+. Las condiciones para las operaciones programáticas I y II eran coherentes con el marco conceptual plasmado en la Nota Conceptual Conjunta⁵⁹ del GRIF y se dividieron en cuatro componentes: (i) estabilidad macroeconómica (una condición para todos los préstamos del BID en apoyo de reformas de política); (ii) marco regulador para respaldar la aplicación de la LCDS y reformar los sectores económicos basados en el uso de los bosques; (iii) fortalecimiento institucional del Ministerio de Recursos Naturales y sus organismos, y (iv) apoyo al sistema de seguimiento, notificación y verificación (MRVS). Muchas de las condiciones respaldadas por las operaciones de cooperación técnica y de financiamiento no reembolsable para inversión se concretaron durante el período de la

Estrategia. Así por ejemplo, se financiaron actividades como la revisión y actualización del marco reglamentario para la gestión de los recursos naturales⁶⁰, la articulación de un MRVS acorde con las normas establecidas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y el desarrollo de un plan de estudios para la Escuela de Formación en Minería de Guyana.

Aunque su profundidad general —evidenciada en las condiciones del préstamo programático— fue relativamente baja, el programa de reforma se reveló pertinente para la participación de Guyana en el GRIF. OVE evaluó en qué medida las condiciones de las dos operaciones programáticas tenían suficiente profundidad para poner en marcha cambios normativos o institucionales perdurables⁶¹. El préstamo programático I incluía 26 condiciones: 19 (73,1%) de baja profundidad, seis (23,1%) de mediana profundidad y una (3,8%) de alta profundidad. El préstamo programático II, con una profundidad relativamente mayor, incluía 21 condiciones: nueve (43,9%) de baja profundidad, diez (47,6%) de mediana profundidad y dos (9,5%) de alta profundidad⁶². Aunque relativamente pocas reformas eran de alta o mediana profundidad, su coherencia con la Nota Conceptual Conjunta del GRIF fue importante para acceder a los fondos del Gobierno de Noruega.

Los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política alcanzaron la mayoría de sus resultados propuestos en cuanto al fortalecimiento del marco normativo, las disposiciones institucionales y la capacidad técnica para administrar los recursos naturales. El marco de políticas y regulaciones se reforzó mediante el desarrollo y la implementación de numerosas políticas y regulaciones aplicables al sector ambiental⁶³. El Ministerio de Recursos Naturales adoptó su plan estratégico, que le brindó capacidades reforzadas para regular los sectores minero y forestal aumentando las capacidades y presupuestos de sus órganos normativos⁶⁴. Por último, se fortaleció el MRVS; diversos expertos han reconocido, de hecho, que Guyana ha desarrollado un MRVS robusto junto con personal técnico capacitado para operarlo⁶⁵; asimismo, los informes que genera el sistema son validados por expertos externos. Empero, los préstamos programáticos no cumplieron la totalidad de las metas propuestas relativas a actividades de extensión y consultas con las partes interesadas, tales como comunidades indígenas, pequeños mineros y otros interesados vinculados a las industrias extractivas⁶⁶.

No obstante, el programa no logró cumplir su objetivo medular de mantener un índice de deforestación igual o inferior al 0,056%. Pese al firme compromiso del gobierno y al apoyo del BID en la implementación de las condiciones de la operación programática, el índice anual de deforestación de Guyana calculado mediante el MRVS para el período 2010-2014 fue del 0,065%. Es probable que diversos factores externos hayan influido en dicho índice y limitado los beneficios de las reformas institucionales y de política introducidas por Guyana. Especialmente los altos precios internacionales del oro generaron mayores incentivos para redoblar la actividad de la minería a pequeña y mediana escala, que supone el primer factor de deforestación⁶⁷.

Las operaciones dirigidas a incrementar la producción de cultivos agrícolas no tradicionales contribuyeron en escaso grado al resultado de la Estrategia de País “crecimiento de actividades productivas basadas en recursos naturales en un marco de sostenibilidad”⁶⁸. El Programa de Diversificación de las Exportaciones Agropecuarias tenía por finalidad impulsar las exportaciones agropecuarias muy tradicionales respaldando la creación de conglomerados en los sectores de acuicultura, frutas y hortalizas, servicios públicos (investigación y desarrollo en tecnología agrícola y sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos), e irrigación y drenaje. El programa sólo alcanzó una tercera parte de sus resultados previstos, y fue más eficaz en el logro total o parcial de los resultados vinculados a la provisión de servicios públicos al sector que en la creación de conglomerados o la rehabilitación del sistema de irrigación y drenaje. En contraste, todas las metas de resultados se cumplieron o se excedieron en la operación de cooperación técnica Medios de Vida Sostenibles y Desarrollo Económico Comunitario mediante la Producción y Comercialización de Hortalizas Hidropónicas y Orgánicas, diseñada para brindar apoyo a pequeños productores activos en el cultivo de hortalizas hidropónicas y naturales/orgánicas para los mercados locales y de exportación⁶⁹.

La experiencia del Banco con el sector y la convergencia de estas operaciones con importantes prioridades gubernamentales generaron firmes incentivos para una eficaz implementación del programa, así como mayores probabilidades de continuidad de los resultados obtenidos⁷⁰. El Banco ha trabajado en la gestión de los recursos naturales en Guyana desde la década de los noventa. Esa experiencia, aunada a las lecciones aprendidas de proyectos de silvicultura del Banco en Brasil, coadyuvaron a un mejor diseño y ejecución del programa. También la presencia de especialistas sectoriales en la Representación durante el período de la anterior Estrategia de País y la primera mitad del período de esta Estrategia creó un activo conducto para transmitir ese conocimiento, en mayor provecho de la implementación del programa. Si bien se produjo una transición política, el sector sigue siendo prioritario para las autoridades, dado que promueve una “economía verde”. La magnitud del acuerdo del GRIF con Noruega y la participación en otros convenios internacionales, como la iniciativa de Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales de la Unión Europea⁷¹ y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio⁷² son claros indicios de la probable sostenibilidad de las reformas de política respaldadas por el programa.

C. DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO

Resultados previstos de la Estrategia de País:	1. Mejora del clima de negocios mediante firmes incentivos para la formalización de negocios, acceso al crédito, reforma de operaciones garantizadas y retención de mano de obra calificada			
	2. Mejoras en la capacidad institucional y normativa para promover y hacer cumplir las normas de calidad			
	3. Fortalecimiento de la capacidad de las empresas locales para facilitar la adopción de nuevas tecnologías productivas y la diversificación de productos y exportaciones			
Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
Fomento de la Micro y Pequeña Empresa y Creación de Medios de Vida Alternativos para Grupos Vulnerables	FNRI	2013	5 mill.	65,7%
Mejora de la Infraestructura Nacional de la Calidad para Promover la Diversificación Económica y el Comercio Exterior	INV	2016	9 mill.	0%

El objetivo estratégico de “incrementar los niveles de competitividad e innovación en Guyana” consignado en la Estrategia de País era demasiado ambicioso, dadas las limitaciones de escala y alcance del programa del Banco. A pesar de que el desarrollo del sector privado se ajusta a las prioridades y necesidades de desarrollo del país, el programa apenas incluía dos operaciones, ninguna de las cuales contribuyó sustancialmente a los resultados previstos de la Estrategia⁷³. La ventanilla del Grupo del Banco para el sector privado, la Corporación Interamericana de Inversiones, no financió ningún préstamo a entidades del sector privado⁷⁴. Durante el período de la Estrategia estaba en fase de exploración un préstamo sin garantía soberana en apoyo del proyecto hidroeléctrico Amaila Falls; sin embargo, la operación no llegó a financiarse (véase el Recuadro 3.1). El Fondo Multilateral de Inversiones aprobó cuatro operaciones no reembolsables para entidades no gubernamentales por un valor aproximado de US\$3,5 millones en los sectores de electrificación rural, inclusión financiera y diversificación agropecuaria⁷⁵.

El proyecto Fomento de la Micro y Pequeña Empresa y Creación de Medios de Vida Alternativos para Grupos Vulnerables no tiene buenas perspectivas de cumplir los resultados inicialmente previstos. La operación se orienta a facilitar la creación de empleo por las micro y pequeñas empresas (MyPE) en sectores con bajas emisiones de carbono⁷⁶, brindando capacitación en desarrollo de negocios y promoviendo el acceso a financiamiento mediante un fondo de garantía de crédito, una facilidad de apoyo para el pago de intereses y un esquema de financiamiento no reembolsable para sectores con bajas emisiones de carbono. Aunque el programa ofrece incentivos fiscales para impulsar la participación de instituciones financieras, estas siguen considerando arriesgado trabajar con las MyPE, y por ende pocas se han vinculado al programa. En consecuencia, los resultados en términos de mayor acceso a financiamiento y creación de empleos no responden a lo previsto, y las metas se ajustaron a la baja. Hasta la fecha la operación ha creado 557 empleos en sectores con bajas emisiones de carbono, en vez de la meta inicial de 2.200. La implementación se ha visto obstaculizada por la rotación de personal en la UEP, el alto número de MyPE informales y no registradas, el hecho de que las MyPE carecen de la documentación exigida por las instituciones financieras y el escaso interés del sector privado por hacer la transición hacia sectores con bajas emisiones de carbono.

D. ADMINISTRACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El apoyo del Banco a la administración del sector público se limitó casi por completo a un conjunto disperso de operaciones de cooperación técnica muy focalizadas que han tenido poca repercusión y han sido inadecuadas para contribuir sustancialmente a los resultados previstos de la Estrategia de País⁷⁷. La Estrategia tenía en este ámbito el objetivo estratégico de “mejorar la administración del sector público, incluida la eficiencia de la administración tributaria, la calidad y la transparencia del gasto público y la capacidad de seguimiento y evaluación”. Este

objetivo, aunque pertinente para las prioridades gubernamentales y los desafíos de desarrollo del país, se reveló demasiado ambicioso en vista de la escasa profundidad de la cartera. De las ocho operaciones de cooperación técnica, sólo en dos se ha desembolsado más del 50% de los recursos, lo que explica los magros resultados alcanzados. Como excepción cabe destacar la operación de cooperación técnica (la cuarta de una serie) para fortalecer la Oficina de Auditoría de Guyana, que ha sido un importante factor para promover el uso de los sistemas nacionales de auditoría externa en el 75% de las operaciones financiadas por el BID.

Resultados previstos de la Estrategia de País: <ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciación del uso de tecnologías nuevas para mejorar las operaciones del gobierno y la prestación de servicios 2. Creación y uso de una estructura institucional de seguimiento y evaluación por parte de los responsables de la toma de decisiones 3. Mayor capacidad del gobierno en materia de planificación plurianual 4. Mejora de la administración tributaria 5. Aumento de la capacidad de la Auditoría General para auditar la cartera de operaciones del Banco con garantía soberana mediante la adopción de una metodología de auditoría basada en el riesgo 				
Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
Apoyo al Sistema de Justicia Penal	INV	2016	8 mill.	0%
Apoyo a la Gestión por Resultados de Desarrollo	CT	2013	1.1 mill.	61,1%
Fortalecimiento Institucional de la Oficina de Auditoría de Guyana, Fase 4	CT	2014	488.073	73,8%
Modernización de las Adquisiciones Públicas y Fortalecimiento de la Gestión Financiera	CT	2014	740.000	37,2%
Mejora de las Capacidades del Sistema de Estadísticas de Guyana	CT	2015	442.092	3,6%
Diseño y Ejecución de una Encuesta de Hogares sobre Condiciones de Vida	CT	2015	750.000	14,8%
Diseño y Ejecución de una Encuesta de Población Activa	CT	2015	400.000	42,5%
Ejecución de una Encuesta de Victimización Delictiva	CT	2015	150.000	0%
Modernización de la Administración Fiscal en Guyana	CT	2016	745.000	0%

La mayoría de las operaciones activas durante el período de la Estrategia incluían componentes de fortalecimiento de instituciones públicas, pero arrojaron pocos resultados. En términos generales, estos componentes carecían de diagnósticos robustos de los desafíos institucionales que afrontan las entidades del sector público, y por ende tenían poca capacidad para abordar sus causas profundas. Por otro lado, con frecuencia las actividades dirigidas al fortalecimiento institucional no se reflejaban adecuadamente en las matrices de resultados, lo cual dificultaba el seguimiento de los avances. Además, algunas de ellas sólo tenían una lógica vertical parcial (véase el Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Actividades del BID orientadas al fortalecimiento institucional

Por mucho tiempo la capacidad de Guyana para dar un uso óptimo al financiamiento externo se ha visto afectada por un déficit de capacidad institucional. De ahí que en los últimos 15 años el fortalecimiento institucional haya sido un pilar del programa del Banco en Guyana. Este aspecto se incluyó en uno de los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia de País para 2012-2016, formando parte de la administración del sector público. Durante el período de la Estrategia, las operaciones de préstamo para inversión y financiamiento no reembolsable (85%) y las operaciones de cooperación técnica (67%) incluían en su mayor parte actividades de apoyo al fortalecimiento institucional, por un monto total de US\$57,4 millones. OVE evaluó el diseño, la implementación y la eficacia de dichas actividades.

Dado que el diseño de la mayoría de las actividades de este tipo se basaba en diagnósticos que no identificaban cabalmente las causas profundas de las carencias institucionales, la acción del Banco tuvo un impacto limitado. Así, la mayor parte de los diagnósticos apuntaba a la baja capacidad técnica y operativa como principal carencia institucional, pero sin examinar detenidamente los factores subyacentes asociados a este tema, como la limitada disponibilidad de recursos humanos calificados en Guyana y los altos niveles de rotación de personal en el sector público. En consecuencia, las intervenciones del Banco dirigidas a fortalecimiento institucional hacían excesivo hincapié en la capacitación de personal, algo que sólo aportó una solución temporal, al no abordarse las raíces mismas del fenómeno. Asimismo, muchas operaciones sólo presentaban una lógica vertical parcial y carecían de un marco de resultados idóneo para medir el impacto de tales actividades.

Al igual que la cartera en general, las actividades de fortalecimiento institucional se ejecutaron con lentitud durante el período de la Estrategia. Por ejemplo, los desembolsos para actividades de fortalecimiento institucional en operaciones para inversión aprobadas durante el período de la Estrategia apenas ascendieron al 7,6% de los recursos proyectados. La implementación de esas actividades se vio lastrada por uno de los desafíos que pretendían remediar, a saber, la deficiente capacidad institucional. No resulta extraño que los altos índices de deserción de personal —una causa imprevista de la fragilidad institucional— fuera uno de los obstáculos más comunes para la implementación de este tipo de actividades.

Globalmente, la cartera de actividades de fortalecimiento institucional arrojó pocos resultados cuantificables. En su mayor parte, las operaciones para inversión no lograron generar los efectos previstos o carecieron de indicadores idóneos para medir los resultados. Algunas operaciones de inversión, si bien generaron los productos esperados, no lograron los efectos previstos. Las dificultades para alcanzar resultados positivos pueden tener su origen en un diagnóstico poco acertado de los problemas institucionales y en la falta de lógica vertical de las intervenciones propuestas. El proyecto Fortalecimiento Institucional en Apoyo de la Estrategia de Guyana de Desarrollo con Bajas Emisiones de Carbono fue la única operación para inversión que logró efectivamente sus resultados propuestos (implementación de un MRVS acorde con las normas establecidas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático).

E. AGUA Y SANEAMIENTO

Objetivos para el diálogo estratégico continuado:	Examinar opciones para:				
	1. Seguir mejorando la eficiencia, calidad, sostenibilidad y cobertura del suministro de agua potable y los servicios de saneamiento. 2. Reducir el vertido incontrolado de residuos sólidos al entorno y optimizar las prácticas de eliminación final.				
Nombre de la operación		Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
Programa de Gestión de Desechos Sólidos en Georgetown		INV ^a	2006	18,1 mill.	100%
Programa de Mejora del Saneamiento en Georgetown		INV	2010	9,5 mill.	100%
Programa de Rehabilitación del Sistema de Abastecimiento de Agua en Linden		INV	2011	12 mill.	100%
Programa de Mejora del Abastecimiento de Agua y la Infraestructura de Saneamiento		INV FNRI	2014	16,8 mill. 14,8 mill.	5,9% 7,1%
Apoyo al Programa de Mejora del Abastecimiento de Agua y la Infraestructura de Saneamiento		CT	2013	500.000	100%
Fortalecimiento Financiero e Institucional de Guyana Water Inc.		CT	2009	500.000	100%

^a Esta operación también incluyó una garantía.

Aunque no tenían carácter prioritario en la Estrategia de País, las intervenciones del Banco en el sector de agua y saneamiento fueron pertinentes y acordes con las necesidades de desarrollo de Guyana, habida cuenta de la deficiente calidad del suministro de agua, los servicios de alcantarillado y la gestión de residuos sólidos en el país. El BID ha apoyado por varias décadas el sector de agua y saneamiento en Guyana y manejó una amplia cartera en el período de la Estrategia. Durante dicho período, el Banco aprobó una operación para inversión y una cooperación técnica, al tiempo que gestionó una cartera activa de cuatro operaciones para inversión y dos de cooperación técnica, por un total de US\$57,4 millones. Con las tres operaciones para inversión aprobadas más recientemente se preveía expandir y rehabilitar los servicios de agua y saneamiento en Guyana, especialmente mediante la rehabilitación de la red de alcantarillado de Georgetown y la construcción de plantas depuradoras, embalses y tanques de almacenamiento en Linden y en los alrededores de Georgetown. El préstamo para inversión más antiguo (Programa de Gestión de Desechos Sólidos en Georgetown) tenía por finalidad crear un sistema de gestión sostenible de desechos sólidos, incluida la construcción del relleno sanitario de Haags Bosch. Para apoyar la preparación de operaciones y el fortalecimiento institucional de Guyana Water Incorporated, se aprobaron sendas operaciones de cooperación técnica. Con excepción del Programa de Gestión de Desechos Sólidos en Georgetown, estos proyectos tuvieron un diseño adecuado para alcanzar sus objetivos previstos. Los riesgos de los proyectos y las respectivas medidas de mitigación se identificaron convenientemente durante la fase de diseño y fueron un adecuado reflejo de potenciales problemas, algunos de los cuales se materializaron. Todas las operaciones de la cartera, salvo una, se cerraron durante el período de la Estrategia.

Si bien se completaron tres proyectos durante el período de la Estrategia, no se concretaron algunos resultados importantes previstos del programa del Banco. De los tres proyectos para inversión que se desembolsaron íntegramente, el Programa de Rehabilitación

del Sistema de Abastecimiento de Agua en Linden y el Programa de Mejora del Saneamiento en Georgetown generaron la mayor parte de los productos previstos, entre ellos la finalización de las obras de alcantarillado y la construcción de plantas depuradoras. Sin embargo, en uno y otro programa quedaron sin concretar algunos resultados importantes, lo cual restó efectividad y sostenibilidad a los progresos efectuados. Por ejemplo, si bien aumentó el número de hogares con acceso directo a un suministro mejorado de agua, el programa de Linden no aseguró para todos los hogares una presión de agua conforme a la reglamentación nacional. Tampoco se ha cumplido hasta hoy la meta de asegurar la disponibilidad continua de agua durante todo el día, debido a que la capacidad de las plantas depuradoras del país es insuficiente para cubrir la demanda. En el programa de Georgetown, la construcción del relleno sanitario, tras sufrir retrasos crónicos, quedó sin completar y la operación de las instalaciones acusa deficiencias. El relleno no cumple las normas ambientales sobre eliminación de residuos peligrosos y carece de un sistema de manejo de gases de vertedero, lo cual aumenta la incidencia de incendios. Las operaciones de cooperación técnica, todas las cuales requirieron prórrogas, lograron finalmente sus resultados previstos, contribuyendo a la preparación de operaciones y a la mejora de las capacidades institucionales de Guyana Water Incorporated. Con todo, la sostenibilidad a largo plazo de todos los resultados obtenidos se ve amenazada por factores financieros, operativos e institucionales.

Las deficiencias más comunes durante la implementación de los programas se asociaron con (i) la falta de diseños técnicos completos para las obras civiles⁷⁸; (ii) la escasez de recursos humanos (las UEP tenían pocos efectivos y estos estaban sobrecargados), y (iii) dificultades en materia de adquisiciones. Tanto en el programa de Linden como en el de Georgetown, los documentos de licitación durante la construcción de las obras civiles presentaban lagunas. En el programa de Georgetown, el comité de revisión no ponderó debidamente la experiencia de los licitantes con la oferta más baja y, por ende, contrató a una empresa sin preparación suficiente para la construcción y operación del relleno sanitario⁷⁹. La implementación de las operaciones también experimentó dificultades específicas, tales como incumplimiento de los contratistas (especialmente para el proyecto de gestión de los desechos sólidos), falta de coordinación interinstitucional y escaso sentido de apropiación.

F. TRANSPORTE

Pese a abordar desafíos clave de desarrollo, los objetivos del Banco para el diálogo estratégico continuado en el sector de transporte eran demasiado ambiciosos. Durante más de 25 años, el Banco ha apoyado la rehabilitación de la red troncal de carreteras de Guyana, de una longitud de 240 km. Aunque durante el período de la Estrategia de País no se aprobaron nuevos préstamos, a finales de 2012, cuando se aprobó la Estrategia, la cartera preexistente en el sector de transporte comprendía cuatro préstamos con un valor total de aprobaciones de US\$135,3 millones, alineados con el primer pilar de la Estrategia del período 2008-2012, “Inversiones en infraestructura

estratégica”. Con el primer objetivo (“facilitar la transición de la rehabilitación del sistema vial a la expansión de su capacidad”) se procuró abordar el desafío permanente de la falta de mantenimiento adecuado que ha acelerado el deterioro de la red pavimentada y exigido continuas obras de rehabilitación y construcción. Los objetivos segundo y tercero (“mejorar el transporte urbano de modo sostenible” y “lograr la convergencia entre regulación legislativa, aspectos operacionales y reestructuración del sector para aumentar su eficiencia”) abordaron asimismo problemas de primer orden en el sector: aumento del parque vehicular, congestión y accidentes en zonas urbanas, y falta de eficiencia en los niveles operacional y ministerial. Sin embargo, también supusieron nuevas áreas de intervención, especialmente en materia de desarrollo urbano, por lo que la realización de cambios requeriría un conjunto de intervenciones secuenciadas y concertadas. No está claro de qué forma el Banco pretendía alcanzar tan ambiciosos objetivos mediante el diálogo y la ejecución de la cartera preexistente.

Objetivos para el diálogo estratégico continuado:	1. Facilitar la transición de la rehabilitación del sistema vial a la expansión de su capacidad. 2. Mejorar el transporte urbano de modo sostenible. 3. Lograr la convergencia entre regulación legislativa, aspectos operacionales y reestructuración del sector para aumentar su eficiencia.				
	Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
	Programa de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte	INV	2006	24.3 mill.	100%
	Programa de Mejoramiento y Rehabilitación Vial	INV	2009	24.8 mill.	83,7%
	Ampliación del Tramo de Cuatro Carriles de la Carretera East Bank Demerara	INV	2010	20 mill.	100%
	Programa de Mejoramiento y Expansión de la Red Vial	INV	2012	66.2 mill.	2,1%
	Apoyo al Programa de Mejoramiento y Rehabilitación Vial	CT	2009	600,000	100%
	Apoyo al Programa de Mejoramiento y Rehabilitación Vial	CT	2009	400,000	100%
	Apoyo al Programa de Mejoramiento y Expansión de la Red Vial	CT	2011	1 mill.	100%
	Expansión del Programa de Preinversión para la Carretera Georgetown-Lethem	CT	2011	360,000	100%
Enlace Terrestre Guyana-Brasil y Puerto de Aguas Profundas	CT	2013	1.5 mill.	18,4%	
Apoyo a un Plan Maestro Nacional de Aviación para Guyana	CT	2016	500,000	0%	

El enfoque del Banco, inicialmente fundado en una clara visión a largo plazo del modo de modernizar el sector de transporte, se desarticuló durante el período de la evaluación. La visión del Banco se basaba en un planteamiento con tres vertientes: (i) responder a la falta de mantenimiento habitual empleando el sistema de gestión y mantenimiento periódico —un sistema informatizado de recopilación de datos creado en 2002 y financiado por el Banco— para planificar y priorizar actividades de mantenimiento, así como financiando contratos plurianuales de mantenimiento habitual para toda la red pavimentada con recursos locales asignados como contrapartida al financiamiento del BID; (ii) reforzar la capacidad del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones mediante la profesionalización del Grupo de Servicios de Obras⁸⁰, y (iii) hacer de la inversión en seguridad vial parte integral de todos los proyectos de transporte vial. Tras un lanzamiento prometedor, el sistema de gestión

y mantenimiento periódico dejó de funcionar en 2008. El Ministerio había cesado de sufragar los viajes de supervisión para recopilar datos, y el Banco rehusó financiar lo que consideraba como costos recurrentes. El financiamiento de contrapartida para los contratos plurianuales de mantenimiento se agotó cuando el Banco dejó de exigir financiamiento de contrapartida en sus préstamos para inversión. El Grupo de Servicios de Obras fue reabsorbido por el Ministerio, perdiendo así su posición, profesionalización e incentivos. Finalmente, tras una acogida inicial lenta, el Gobierno de Guyana ha adoptado gradualmente la estrategia de inversión en seguridad vial del Banco. Sin embargo subsiste la necesidad de una metodología integral de recopilación y análisis de datos.

La no implementación del esquema propuesto de mantenimiento periódico limitó el progreso hacia el logro del objetivo estratégico “facilitar la transición de la rehabilitación del sistema vial a la expansión de su capacidad”. El Programa de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte se cerró durante el período de la Estrategia, habiendo entregado menos de la mitad de las obras inicialmente programadas⁸¹. Por su parte, el proyecto Ampliación del Tramo de Cuatro Carriles de la Carretera East Bank Demerara se ha desembolsado en un 97,5%, realizando la ampliación a cuatro carriles en 3 de los 5 km previstos originalmente y desarrollando intervenciones de seguridad. Ambos proyectos incluían financiamiento destinado a la operación del sistema de mantenimiento periódico y a los contratos de mantenimiento periódico, aunque dichos componentes no se ejecutaron. Actualmente el Ministerio ejecuta algunas actividades de rehabilitación y mantenimiento habitual, si bien no se hace un mantenimiento asiduo de la red troncal. Además, desde que el sistema de gestión y mantenimiento periódico dejó de operar, las decisiones de trabajo no se sustentan en una clara comprensión de las necesidades prioritarias. Probablemente la falta de mantenimiento habitual acelerará el deterioro de la red pavimentada, restringiendo la capacidad del país para adelantar obras que no sean de continua rehabilitación.

Los progresos fueron virtualmente nulos durante el período de la Estrategia en lo concerniente a la reestructuración del sector, especialmente en el nivel ministerial, o a la mejora del transporte urbano de modo sostenible. Pese al firme apoyo brindado a la reforma y el fortalecimiento institucional en proyectos anteriores del Banco, el fortalecimiento institucional estuvo ausente de la cartera activa, exceptuando un componente definido en términos generales en el Programa de Mejoramiento y Expansión de la Red Vial, que contó con financiamiento limitado (US\$500.000). Este componente tenía por finalidad financiar cinco actividades no definidas de fortalecimiento institucional para brindar apoyo al Grupo de Servicios de Obras en lo tocante a planificación, gestión de proyectos y seguimiento y evaluación. El único apoyo al transporte urbano propuesto en el programa del Banco fue un componente del Programa de Mejoramiento y Expansión de la Red Vial orientado a financiar un diagnóstico de problemas de movilidad urbana alrededor de Georgetown, el cual habría contribuido al diseño y la implementación de un sistema de transporte público⁸². Sin embargo, no se ha efectuado progreso alguno ya que este préstamo apenas se ha desembolsado en un 2% desde su aprobación, debido a problemas de adquisiciones asociados a los contratos para ampliar la vía Sheriff-Mandela.

G. SEGURIDAD CIUDADANA

Objetivos para el diálogo estratégico continuado:	Secundar las medidas de refuerzo de la capacidad de la Policía Nacional de Guyana para:			
	1. Brindar mayor apoyo a la promoción del papel de la comunidad. 2. Afrontar los principales factores de riesgo para la seguridad ciudadana.			
Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana	INV	2014	15 mill.	6,7%
Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Seguridad Ciudadana	CT	2013	1.7 mill.	63,3%

Pese a que la lucha contra el delito y la violencia constituye una prioridad en Guyana, la cartera de seguridad ciudadana se ha ejecutado con lentitud y aún no ha generado los resultados previstos. El Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana tiene por finalidad reducir el delito y la violencia promoviendo la resolución de conflictos en las comunidades designadas, reforzando la eficacia de la Policía Nacional para prevenir e investigar delitos y aumentando la eficacia de los programas de rehabilitación y reinserción del Servicio Penitenciario de Guyana; con todo, el préstamo tardó un año en obtener la elegibilidad para el desembolso, y sólo se han desembolsado recursos para establecer la UEP. Con la operación de cooperación técnica Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Seguridad Ciudadana se buscaba prestar apoyo al antiguo Ministerio de Asuntos Interiores, la Policía Nacional y el Servicio Penitenciario para estructurar y ejecutar su plan estratégico quinquenal asociado al programa de seguridad ciudadana, aunque debido a demoras de implementación estas actividades han sido asumidas por el gobierno y otros socios para el desarrollo. Actualmente, el Banco está modificando el alcance de esta operación para reorientarla hacia la capacitación juvenil.

En ambas operaciones la implementación se ha visto afectada por la transición política, la escasa capacidad de la UEP y la falta de datos pertinentes. El cambio de gobierno y la transformación del Ministerio de Asuntos Interiores en el Ministerio de Seguridad Pública han retrasado de hecho el inicio de la implementación hasta enero de 2016. También la contratación de personal para la UEP sufrió demoras atribuibles a la escasez de candidatos calificados para ocupar los cargos de personal técnico. La ejecución de ambas operaciones se vio afectada asimismo por los cambios de jefe del equipo del BID⁸³ y la rotación de personal de la UEP. Por último, la Oficina de Estadística tardó cuatro años en divulgar los resultados del censo de 2012. La disponibilidad de los datos del censo a nivel comunitario es una condición para el primer desembolso del programa de seguridad ciudadana.

H. VIVIENDA

Pese a no constituir un ámbito prioritario en la Estrategia de País, el programa para el sector de vivienda convergió con el tema transversal de “apoyo a las necesidades de las comunidades amerindias” y con el tercer pilar de la Estrategia para el período 2008-2012, “desarrollo social favorable al crecimiento”. El Segundo Programa de

Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos, aprobado en 2008, tenía por objetivo ampliar el acceso de las familias de bajos ingresos a vivienda asequible desarrollando nuevos emplazamientos con conexión a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad), así como mejorando las condiciones físicas y apoyando el proceso de titulación en zonas de asentamientos ilegales. Como parte de la operación se realizaron cuatro proyectos piloto dirigidos a desarrollar una casa básica para el programa e implementar subsidios y otros mecanismos de asistencia. Asimismo, se brindó apoyo al fortalecimiento institucional de la UEP, la Dirección Central de Vivienda y Planificación (CH&PA)⁸⁴.

Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
Segundo Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos (LIS II)	INV	2008	27.9 mill.	100%
Fortalecimiento del Sistema de Entrega de Vivienda a la Población Indígena Amerindia	CT	2016	100,000	5.6%
Apoyo al Desarrollo de la Estrategia Nacional de Vivienda	CT	2016	517,250	0%

Como parte del programa se desarrollaron en su totalidad 8.467 lotes, de los que el 74% estaba ocupado al concluir la operación. Asimismo, se construyeron con éxito las casas básicas, se otorgaron subsidios a fin de aumentar la asequibilidad de la vivienda para la población meta y se reforzó la capacidad de la CH&PA para diseñar la política de vivienda. El programa también generó resultados que trascendieron su alcance; así, un proyecto piloto centrado en grupos profesionales como personal de enfermería, docentes y oficiales de policía promovió eficazmente el acceso a préstamos para vivienda mediante una alianza entre la CH&PA y dos bancos privados⁸⁵. El proyecto piloto para comunidades del interior excedió su meta de entrega de 120 nuevas casas básicas. Muchos beneficiarios señalaron mejoras en términos de salud gracias a la facilitación del acceso a agua potable en el marco del programa. Para la construcción de vivienda en esas comunidades también se aprovecharon materiales y mano de obra locales, lo que supuso un impulso para sus economías. Además, dado el interés generado por el programa entre las familias no participantes, la CH&PA está suministrando a dichas familias los diseños y planes de las casas básicas, ampliando así el impacto de la operación.

Al éxito del Segundo Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos contribuyeron la experiencia de la UEP, el uso de sistemas nacionales y el carácter participativo de las actividades en las comunidades del interior. La CH&PA tenía experiencia previa como unidad de ejecución del primer programa de asentamientos, junto con un mandato claro como única agencia gubernamental para proyectos de vivienda. Además, tuvo mayor facilidad que otras entidades gubernamentales para retener su personal, dada su capacidad para ofrecer salarios altos. El programa sirvió también como experiencia piloto en el uso de los sistemas nacionales de gestión financiera, un aspecto en que la UEP ya poseía experiencia. Por último, en las

regiones del interior las comunidades y concejos locales participaron en la selección de los diseños y materiales de las viviendas, lo que generó una fuerte identificación con el programa. La robusta capacidad institucional de la CH&PA, la calidad de los materiales de construcción de las viviendas, la elaboración por la CH&PA de sencillos manuales de mantenimiento de las casas básicas y el compromiso del Banco y el gobierno para expandir la experiencia piloto en las regiones del interior hacen más probable que los resultados sean sostenibles. Un importante riesgo es que la responsabilidad de mantener los servicios suministrados a los hogares con apoyo del programa ya no compete a la CH&PA sino a las autoridades locales, las cuales podrían carecer de la capacidad fiscal o técnica para asegurar un adecuado mantenimiento.

I. SALUD

Nombre de la operación	Tipo	Año de aprobac.	Monto (US\$)	Porcentaje desembolsado
Ampliación e Integración del Programa de Nutrición Básica	INV	2009	5 mill.	42,9%
Apoyo para Mejorar la Salud Maternoinfantil	INV	2016	8 mill.	0%
Apoyo a la Implementación de un Programa Integrado Nacional de Nutrición	CT	2008	725.000	100%
Apoyo al Programa de Mejora de la Salud Maternoinfantil	CT	2016	350.000	0%

Si bien la salud no se definió como una prioridad en la Estrategia de País, la mejora de la nutrición infantil y la salud materna representa un importante desafío de desarrollo en Guyana. El Banco ha trabajado en el sector desde 1978, y durante el período de la Estrategia gestionó una cartera de dos préstamos y dos operaciones de cooperación técnica⁸⁶. La operación Ampliación e Integración del Programa de Nutrición Básica II y la cooperación técnica conexas tenían por objetivo afianzar la capacidad del Ministerio de Salud para diseñar e implementar elementos prioritarios de la Estrategia Nacional de Nutrición, como la mejora de la nutrición infantil y el control de la anemia.

Ambas operaciones se diseñaron para dar continuidad al éxito del primer Programa de Nutrición Básica⁸⁷; sin embargo, la introducción de importantes cambios en el modelo de ejecución tras la aprobación del préstamo afectó profundamente el desempeño del préstamo, que no alcanzó todos sus resultados. Entre otros obstáculos a la implementación del programa, cabe citar (i) la renuncia masiva del personal de la UEP a comienzos de 2014, (ii) el traslado de la responsabilidad por la implementación, que pasó de un gerente de proyecto con dedicación exclusiva al coordinador de la unidad de salud maternoinfantil del Ministerio de Salud, quien también estaba a cargo de 132 centros de salud en el país y por ende no tenía tiempo o capacidad suficiente para coordinar el programa, y (iii) la eliminación

del mecanismo de incentivos que había contribuido eficazmente a reducir la prevalencia de la emaciación y el retraso en el crecimiento durante el primer programa. La implementación del programa también sufrió retrasos en razón del incumplimiento de condiciones contractuales, concretamente la presentación de informes semestrales de avance. En 2014 apenas se había desembolsado el 38% (US\$1,9 millones) de los recursos del préstamo, por lo que el Ministro de Finanzas solicitó la reformulación del préstamo y la reasignación del saldo sin desembolsar (US\$3,1 millones) al sector de vivienda. Esto refleja tanto los desafíos de implementación identificados anteriormente como el cambio en las prioridades del gobierno hacia el sector de vivienda.



El programa alcanzó en gran medida sus objetivos en los dos ámbitos de gestión de los recursos naturales y vivienda.

© BID

4 Resumen y Recomendaciones

El Grupo BID es el principal socio para el desarrollo en Guyana. En los dos últimos decenios, el Banco ha destinado gran parte de su financiamiento a la infraestructura, en tanto que otros socios para el desarrollo han tendido a financiar los sectores sociales, la gobernanza y la gestión del riesgo de desastres.

Aunque los objetivos de la Estrategia de País estaban en consonancia con las prioridades de política y desafíos de desarrollo de Guyana, el programa sólo fue pertinente en algunos sectores. Los programas en los ámbitos de gestión de los recursos naturales y energía sostenible incluían múltiples operaciones focalizadas en prioridades de política que coincidían claramente con los objetivos de la Estrategia; sin embargo, los programas orientados al desarrollo del sector privado y la administración del sector público no convergían del todo con los objetivos y efectos previstos de la Estrategia. Por otra parte, el tradicional desafío de la escasa capacidad institucional del sector público no se identificó en la Estrategia como un riesgo para el programa, a pesar de que este aspecto se había puesto de relieve en las dos anteriores Evaluaciones del Programa de País.

El Banco administró un programa relativamente extenso que poseía gran amplitud pero en muchos sectores carecía de suficiente profundidad para generar resultados significativos. La cartera activa durante el período de la Estrategia abarcó nueve sectores con un valor total aprobado de US\$460,4 millones. Teniendo en cuenta la movilización de fondos de otros donantes, las aprobaciones excedieron la hipótesis alta contemplada en la Estrategia de País. Algunos sectores incluyeron una combinación complementaria de instrumentos que brindaron apoyo financiero y técnico claramente orientado a los objetivos de la Estrategia, en tanto que otros sectores incluyeron programas con pocas operaciones o con una combinación de instrumentos inadecuada para responder a los objetivos de la Estrategia. El apoyo técnico del Banco por medio de especialistas sectoriales fue demasiado disperso teniendo en cuenta la magnitud del programa.

Especialmente en la segunda mitad del período de la Estrategia, el programa experimentó considerables dificultades de implementación debidas ante todo a la decisión de reforzar el escrutinio de las adquisiciones por la Representación con el objetivo de mitigar riesgos de integridad urgentes. Los desembolsos, cuyo promedio rondó los US\$50 millones anuales entre 2006 y 2013, cayeron de forma abrupta después de 2013, hasta sólo US\$14,9 millones en 2016; de este modo, los flujos netos de efectivo a Guyana fueron negativos en 2015 y 2016 y el período de la Estrategia concluyó con un saldo sin desembolsar de US\$236,1 millones. Aparte del escrutinio reforzado de las adquisiciones por el Banco, la ejecución de los proyectos también se vio obstaculizada por factores estructurales tales como falta de capacidad y rotación de personal en las UEP, problemas de adquisiciones, e insuficiente escala y capacidad del sector privado. Todo ello limitó los progresos globales hacia el logro de los resultados de la Estrategia de País.

El programa alcanzó en gran medida sus objetivos en los dos ámbitos de gestión de los recursos naturales y vivienda. Cabe destacar el importante papel que cumplió el Banco en apoyo de la capacidad de Guyana para manejar sus recursos naturales, lo cual permitió al país acceder a los recursos del GRIF y reforzó su capacidad para obtener fondos de otros mecanismos REDD+. El Segundo Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos contribuyó en gran modo a reducir el déficit de viviendas dotadas de servicios, especialmente en las comunidades del interior del país.

Con base en los hallazgos de esa evaluación, OVE formula cinco recomendaciones para la acción continuada del Grupo BID en Guyana:

1. Asignar a la implementación de la cartera activa prioridad sobre las nuevas aprobaciones. La actual cartera del Banco comprende muchos proyectos con cuantiosos saldos sin desembolsar y numerosos desafíos en la implementación. La nueva Estrategia de País debería minimizar las nuevas aprobaciones hasta tanto estos proyectos se encuentren más avanzados y bien encaminados hacia su finalización.
2. Trabajar con el gobierno en el desarrollo y la institucionalización de un sistema de gestión de proyectos que combine funciones básicas de adquisiciones entre distintos programas. La creación de una unidad de adquisiciones profesional y con suficiente personal podría reforzar la eficiencia e integridad de los procesos de adquisiciones y a la vez reducir la carga de supervisión para los especialistas fiduciarios del Banco. Con miras a optimizar el diseño de la unidad centralizada de adquisiciones, el Banco debería sacar partido de los hallazgos de la labor investigativa y preventiva de la OII.

3. Asegurar un adecuado apoyo del personal del Grupo BID en cada ámbito del programa para mejorar la implementación de proyectos y el logro de resultados. Actualmente el apoyo del personal del Grupo BID es demasiado disperso, habida cuenta de la amplitud y extensión del programa; esto lleva a la disyuntiva de incrementar el apoyo del personal (mediante asignaciones en el país o un mayor número de misiones por parte de especialistas sectoriales), o bien reducir el programa.
4. Diseñar proyectos que encajen en el entorno institucional, se potencien mutuamente e incorporen insumos de la OII como parte de la evaluación de riesgo de los proyectos. En el diseño de los proyectos debe tenerse en cuenta la capacidad técnica relativamente baja de la mayoría de las UEP y la experiencia adquirida en proyectos previos. También ha de evitarse desplegar demasiadas actividades simultáneas y depender en exceso de materiales o aptitudes de contratistas que escaseen en el mercado local. Por último, la labor preventiva e investigativa de la OII genera un cúmulo de información que los especialistas deben aplicar de forma sistemática en el diseño de futuras operaciones.
5. Aumentar el apoyo para la generación y publicación de datos mediante una labor continua con el gobierno a fin de fortalecer el sistema nacional de estadísticas.

- ¹ Según estimaciones de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, en 2015 el PIB real per cápita de Guyana ascendía a US\$7.060 en paridad de poder adquisitivo.
- ² Los principales productos son camarón, madera, oro, bauxita, azúcar y arroz.
- ³ El oro representa el 44% de las exportaciones totales, seguido por el arroz (19%), la bauxita (9%) y el azúcar (7%). *Quarterly Report & Statistical Bulletin 2016 Q1*, Banco de Guyana.
- ⁴ Oficina de Estadística (2015).
- ⁵ El 10,3% de la población es amerindia nativa y el 19,9% es de etnia mixta, según el censo de 2012.
- ⁶ Alrededor de 2001, el PNC pasó a ser el Partido Congreso Nacional del Pueblo/Reforma (PNC/R).
- ⁷ Como el descenso de los precios de los productos básicos y la celebración de elecciones generales.
- ⁸ Entre 1988 y 2005, la relación deuda/PIB de Guyana cayó del 500% al 140% al cabo de varias rondas de alivio de la deuda en el marco del Club de París, la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y la Iniciativa Reforzada para los PPME. En 2007, como parte de la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), Guyana recibió alivio de la deuda adicional por US\$611 millones (US\$467,1 millones correspondientes al Grupo del BID), lo que contribuyó a reducir su relación deuda/PIB al 60%.
- ⁹ *Quarterly Report & Statistical Bulletin 2016 Q1*, Banco de Guyana.
- ¹⁰ FMI, Perspectivas de la Economía Mundial (octubre 2006).
- ¹¹ Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.
- ¹² Banco Mundial, Datos sobre Migración y Remesas.
- ¹³ El Grupo del BID fue la mayor fuente multilateral de AOD, en tanto que Noruega fue el principal socio bilateral para el desarrollo gracias a su financiamiento para el GRIF (véase el Gráfico A.5 del Anexo I).
- ¹⁴ Noruega ha aportado casi US\$205 millones de su propuesta total de US\$250 millones para el GRIF. El GRIF ha tenido una ejecución lenta, ya que hasta la fecha sólo se han comprometido US\$35 millones, y se ha prorrogado para completar las obligaciones contempladas en el acuerdo. No se han propuesto nuevas contribuciones al fondo.
- ¹⁵ *Guyana REDD+ Monitoring Reporting & Verification System – Year 5 Summary Report*. Comisión de Silvicultura de Guyana (2015).
- ¹⁶ Nota Conceptual Conjunta Guyana-Noruega (2011).
- ¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2011).
- ¹⁸ *Guyana REDD+ Monitoring Reporting & Verification System – Year 5 Summary Report*. Comisión de Silvicultura de Guyana (2015).
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ REDD+ es un mecanismo basado en resultados ideado por las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para crear un valor financiero para el carbono almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos a los países en desarrollo para que reduzcan las emisiones provenientes de los bosques e inviertan en un desarrollo económico con bajas emisiones de carbono.
- ²¹ Oficina de la Pequeña Empresa (2013), en *Guyana Private Sector Assessment Report* (2014).
- ²² Los bancos comerciales exigen garantías de hasta el 150%, y aplican engorrosos procesos de solicitud de préstamos.
- ²³ En las explotaciones mineras, por ejemplo, se siguen usando tecnologías extractivas obsoletas que ocasionan graves perjuicios ambientales, como contaminación de las aguas, con serios efectos adversos para la salud de las poblaciones indígenas que viven río abajo. Fuente: *Private Sector Assessment Report for Guyana* (2014).

- ²⁴ Larrea, S., S. Binato, D. Provenzano y C. Jeifetz (2016). Arco Norte Electrical Interconnection Study. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ²⁵ Guyana Power & Light, Inc. (GPL) es la mayor empresa de suministro eléctrico del país, con operaciones que abarcan la generación, transmisión y distribución de electricidad.
- ²⁶ FMI (2015).
- ²⁷ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-07-21/exxon-s-guyana-oil-find-may-be-worth-12-times-the-nation-s-gdp>
- ²⁸ En los últimos cuatro años, Guyana cayó del 50º percentil al 70º percentil en la clasificación mundial de calidad de la infraestructura vial. Informe de Competitividad Global (2016).
- ²⁹ *CIA World Factbook* (2016).
- ³⁰ Las remesas representaron el 9,3% del PIB en 2015 (Banco Mundial, Datos sobre Migración y Remesas).
- ³¹ Encuestas de empresas del Banco Mundial (2010).
- ³² Construyendo Gobiernos Efectivos, BID (2013).
- ³³ El país ocupa el puesto 126 de 193 en el Índice de las Naciones Unidas de gobierno electrónico en apoyo al desarrollo (2016).
- ³⁴ Antes de que se diera a conocer en mayo de 2016 el censo nacional de población y vivienda de 2012, el censo más reciente se remontaba a 2002.
- ³⁵ En 2012, esta tasa era de 17 homicidios por cada 100.000 habitantes.
- ³⁶ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador sintético de los logros a largo plazo en tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber: tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El valor del índice oscila entre 0 y 1.
- ³⁷ Fuente: UNICEF/Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial (2014).
- ³⁸ Instituto de Estadística de la UNESCO.
- ³⁹ Banco Mundial/Organización Internacional del Trabajo (2014).
- ⁴⁰ Cabe citar como excepción las inversiones de capital realizadas por la Corporación Financiera Internacional en una importante mina de oro (Guyana Goldfields Inc.), que han superado un monto total de US\$75 millones desde 2006.
- ⁴¹ (1) “Invertir en infraestructura estratégica con bajas emisiones de carbono”; (2) “estimular la inversión en sectores de alto potencial con bajas emisiones de carbono”; (3) “reformular los sectores existentes que dependen de los bosques”; (4) “ampliar el acceso a servicios y nuevas oportunidades económicas para las comunidades amerindias mediante servicios sociales mejorados”, y (5) “mejorar los servicios para los ciudadanos de Guyana en general”.
- ⁴² Noruega ha aprobado cerca de US\$210 millones de recursos del GRIF, de los cuales alrededor de US\$70 millones se han asignado a proyectos de desarrollo implementados por conducto de tres organismos asociados: el BID, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Conservation International también participa como entidad colaboradora.
- ⁴³ Los siguientes son los objetivos estratégicos para los ámbitos prioritarios: (i) implementar un marco energético con bajas emisiones de carbono para reducir el costo de la electricidad y ampliar la cobertura; (ii) respaldar el desarrollo de usos productivos para los recursos naturales del país y, a la vez, abordar el desafío de gestionar los recursos en peligro en forma sostenible; (iii) incrementar los niveles de competitividad e innovación en Guyana, y (iv) mejorar la administración del sector público, incluida la eficiencia de la administración tributaria, la calidad y la transparencia del gasto público y la capacidad de seguimiento y evaluación. La matriz de resultados de la Estrategia de País no abarcaba los ámbitos para un diálogo estratégico ni los temas transversales.

- ⁴⁴ El período de la Estrategia de País se extendió de octubre de 2012 a diciembre de 2016. En su última Evaluación del Programa de País, OVE examinó el programa del Banco hasta junio de 2012 y, por lo tanto, para los fines de esta evaluación, OVE incluyó las operaciones aprobadas después de junio de 2012 dentro del marco de la Estrategia para 2012-2016.
- ⁴⁵ Según los registros manejados por la Representación del Banco en Guyana, durante el período 2014-2016 cada sector con operaciones de inversión activas realizó dos o menos misiones de supervisión al año, excepto en los sectores de recursos naturales y medio ambiente (2014), agua y saneamiento (2014-2016) y transporte (2015).
- ⁴⁶ En dos de las operaciones se combinó un préstamo con garantía soberana con un FNRI.
- ⁴⁷ Estos financiamientos no reembolsables para inversión —uno financiado por el GRIF, otro financiado por la Facilidad para el Medio Ambiente Mundial y dos cofinanciados con el Fondo de Inversión para el Caribe de la Unión Europea— alcanzaron un monto total de US\$51,6 millones.
- ⁴⁸ Estas operaciones registraron como mínimo desembolsos del 25% de sus fondos durante el período de la Estrategia, y sus resultados no se consignaron en la anterior Evaluación del Programa de País.
- ⁴⁹ El Fondo Multilateral de Inversiones aprobó cuatro operaciones de financiamiento no reembolsable para organizaciones no gubernamentales, pero estas no se inscribieron en el ámbito de la evaluación.
- ⁵⁰ El Grupo BID prohíbe toda práctica corrupta, fraudulenta, coercitiva, colusiva y obstructiva. Puede obtener más información en el siguiente enlace: <http://www.iadb.org/en/topics/transparency/integrity-at-the-idb-group/prohibited-practices-at-the-idb,2704.html>
- ⁵¹ Las normas internas de adquisiciones de Guyana exigen umbrales menores que los que requiere el BID, por lo cual la mayor parte de las adquisiciones en operaciones financiadas por el Banco cuyo valor supere los US\$4.000 deben ceñirse a las normas del BID y de Guyana. Según demostró un análisis realizado por el personal del Banco en la Representación, la adquisición y contratación de bienes y servicios en Guyana implica 29 pasos, de los cuales 11 son producto de tener dos reglamentaciones. El análisis también reveló que la duración promedio de los procesos de adquisiciones para una muestra de procesos del período 2010-2014 excedía los tiempos previstos, debido a las normas del Banco sobre nivel de servicio. Los retrasos se producían principalmente en aquellas fases que incluían los pasos adicionales requeridos en virtud del sistema dual de adquisiciones: preparación de la oferta, aprobación del contrato y adjudicación del contrato. E. Chapuis y C. Liddell, *Doing Procurement Under IDB Financing in Guyana*, noviembre de 2015.
- ⁵² Esta cooperación técnica respaldó inicialmente la preparación del préstamo GY-L1038. Después de la reformulación de este último para dar cabida a las demás inversiones en infraestructura del préstamo Operación Sostenible del Sector de Electricidad y Mejoramiento de la Calidad del Servicio, el proyecto se rebautizó como Programa de Mejora de la Empresa de Electricidad (GY-L1041) y recibió el apoyo de la operación de cooperación técnica.
- ⁵³ El índice de recuperación de efectivo aumentó ligeramente del 67% en 2010 al 68,5% en 2015. Las pérdidas globales siguen siendo muy elevadas, y apenas si se redujeron del 31,3% en 2010 al 29,2%. Aun así, la UEP presentó a OVE cifras que evidencian progresos en la reducción de pérdidas en una zona designada en la que ha introducido el uso de contadores inteligentes. OVE precisa, empero, que la fuente de esas cifras (informes de la División de Reducción de Pérdidas de GPL) sólo presentó datos para un período de seis meses y, por lo tanto, ofreció apenas un panorama limitado de la reducción de pérdidas.
- ⁵⁴ Esta operación financió un completo estudio sobre la expansión de la generación eléctrica teniendo en cuenta la futura demanda, realizado bajo la dirección del especialista en energía del Banco en Guyana. El estudio constituye un insumo para la formulación de la nueva política nacional de energía.
- ⁵⁵ Según el informe de evaluación de la UEP sobre la licitación para la fase I de la rehabilitación de redes dentro de la Operación Sostenible del Sector de Electricidad y Mejoramiento de la Calidad del Servicio, se precalificó a cuatro compañías para la licitación, se presentaron dos ofertas y se adjudicaron los cinco lotes a una compañía.

- ⁵⁶ Las medidas a tal efecto incluyen la protección de las bornas de transformadores y el uso de conductores concéntricos para las conexiones intermedias hacia y desde los transformadores.
- ⁵⁷ GPL ha experimentado dificultades para manejar muchos procesos de adquisiciones. Asimismo, la compañía tuvo que operar sin un gerente de proyectos entre agosto de 2015 y febrero de 2016, y tuvo problemas para encontrar un especialista calificado que supliera dicha vacante.
- ⁵⁸ El GRIF opera dentro de un marco REDD+, y la implementación de las condiciones para recibir recursos del GRIF fue un importante foco de apoyo para este ámbito prioritario.
- ⁵⁹ La Nota Conceptual Conjunta es el marco para el GRIF donde se determina el modo en que Guyana recibe e invierte los pagos.
- ⁶⁰ Por ejemplo, el Plan Forestal Nacional y la Declaración sobre Política Forestal Nacional de Guyana.
- ⁶¹ Véanse detalles sobre esta metodología en OVE, Informe Anual 2015, Parte II.
- ⁶² En cuanto a los tres componentes relacionados con la LCDS (excluida la “estabilidad macroeconómica”), el componente 2 (“marco normativo”) tenía en general condiciones con una mayor profundidad que los demás componentes, esencialmente debido a que muchas de las condiciones guardaban relación con la aprobación e implementación de políticas y disposiciones reglamentarias. Las condiciones ligadas al componente 3 (“fortalecimiento institucional”) tenían una profundidad relativamente baja en la operación programática I, aunque mayor en la operación programática II. Por último, las condiciones asociadas al componente 4 (“sistema de seguimiento, notificación y verificación”) tenían relativamente poca profundidad; de hecho, todas las condiciones de ambas operaciones (excepto dos) se clasificaron como de baja profundidad.
- ⁶³ Cabe citar como ejemplo la actualización de la LCDS en 2013, la reglamentación para frenar las exportaciones clandestinas de fauna y flora silvestre, la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y la participación como miembro voluntario en la iniciativa de Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales de la Unión Europea.
- ⁶⁴ Esto incluye un aumento de la asignación presupuestaria para el Ministerio de Recursos Naturales, la creación de una unidad de verificación del cumplimiento para contribuir en la supervisión de las nuevas políticas y reglamentaciones, y el desarrollo de la Escuela de Capacitación en Minería, que ofrece mecanismos de extensión para divulgar entre las partes interesadas las nuevas políticas y disposiciones reglamentarias.
- ⁶⁵ Laing, *The Impacts of International REDD+ Finance*, junio de 2015, pp. 12-13.
Goetz, Hansen, Houghton, Walker, Laporte y Busch, CGD Working Paper 392: *Measurement and Monitoring for REDD+: The Needs, Current Technological Capabilities and Future Potential*, diciembre de 2014, p. 24.
- ⁶⁶ Por ejemplo, no se cumplieron las metas relativas al marco de reglamentación de la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) para las industrias extractivas y a la revisión y aplicación del marco normativo asociado a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.
- ⁶⁷ Laing, loc. cit.
- ⁶⁸ El Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible se aprobó al final del período de la Estrategia; su ejecución no ha comenzado aún, y es demasiado pronto para evaluar la operación asociada de cooperación técnica Análisis Técnico y Económico para la Preparación de Préstamo GY-L1060.
- ⁶⁹ Aunque la meta del proyecto era capacitar a 800 personas en tecnologías de agricultura hidropónica y natural/orgánica, ya se ha impartido capacitación a 4.000 personas. Asimismo, el proyecto ya ha permitido aumentar en un 621% las ventas de productos de ese tipo cultivados por los agricultores participantes, rebasando la meta de un incremento del 200%.
- ⁷⁰ Todas las operaciones de la cartera, salvo una, se han cerrado o están en vías de hacerlo en los plazos previstos. El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques de Guyana sólo se ha desembolsado en un 0,6% durante los dos años en que ha sido elegible para los desembolsos. La implementación de la operación se ha visto obstaculizada por desacuerdos entre el Banco y la UEP sobre el uso de los fondos del proyecto, y más adelante por la decisión gubernamental de trasladar la UEP de la Comisión de Silvicultura de Guyana al Ministerio de Recursos Naturales.

⁷¹ <http://www.euflegt.efi.int/home>

⁷² <http://www.mercuryconvention.org>

⁷³ El proyecto Mejora de la Infraestructura Nacional de la Calidad para Promover la Diversificación Económica y el Comercio Exterior se aprobó al final del período de la Estrategia y todavía no ha comenzado a implementarse.

⁷⁴ Durante el período de la evaluación el Grupo del BID tenía cuatro ventanillas elegibles para otorgar financiamiento al sector privado: el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo, el Sector de Oportunidades para la Mayoría, la Corporación Interamericana de Inversiones y el Fondo Multilateral de Inversiones. En enero de 2016, el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo y el Sector de Oportunidades para la Mayoría se fusionaron con la Corporación Interamericana de Inversiones.

⁷⁵ Las operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones no se incluyen en el ámbito de la evaluación.

⁷⁶ Tales como agricultura y silvicultura sostenibles, tercerización de procesos de negocios, producción de energía con bajas emisiones de carbono y minería sostenible.

⁷⁷ El préstamo Apoyo al Sistema de Justicia Penal se aprobó al final del período de la Estrategia y todavía no ha comenzado a implementarse.

⁷⁸ Aunque los diseños conceptuales de las obras se desarrollaron mediante operaciones de cooperación técnica, rara vez se realizaron revisiones posteriores de los diseños entre el constructor y el diseñador, ya que este último dejó de ser responsable por la operación tras la conclusión de la cooperación técnica.

⁷⁹ Según la evaluación final del proyecto, la experiencia del licitante ganador no lo calificaba para manejar con eficacia y eficiencia el considerable incremento del volumen que se preveía en el relleno.

⁸⁰ El Grupo de Servicios de Obras es una unidad establecida en 2002 con personal altamente preparado y remunerado. El Grupo, como rama técnica del Ministerio, tenía por mandato planificar, diseñar y ejecutar todos los contratos de inversión y mantenimiento.

⁸¹ Aunque los componentes de seguridad vial y rehabilitación de la carretera de Black Bush Polder se completaron satisfactoriamente, tan sólo se rehabilitaron 45 de las 90 estructuras críticas designadas en el marco del proyecto.

⁸² Otros componentes financian la expansión de la vía Sheriff-Mandela, la rehabilitación de estructuras adicionales a lo largo de la carretera troncal y la preparación de un plan de acción sobre seguridad vial.

⁸³ Cada operación tuvo dos jefes de equipo.

⁸⁴ La cooperación técnica Fortalecimiento del Sistema de Entrega de Vivienda a la Población Indígena Amerindia apoyará la reformulación de la operación Ampliación e Integración del Programa de Nutrición Básica como un programa sostenible de vivienda para las comunidades del interior que expandirá uno de los proyectos piloto ejecutados en el marco del Segundo Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos.

⁸⁵ Uno de los bancos participantes destacó el alto índice de reembolso de los préstamos para vivienda que ha otorgado, y el hecho de que algunos beneficiarios de las casas básicas han utilizado las mismas como garantía al solicitar créditos para mejoras o ampliación.

⁸⁶ El Banco aprobó el préstamo Apoyo para Mejorar la Salud Maternoinfantil y la cooperación técnica conexa Apoyo al Programa de Mejora de la Salud Maternoinfantil a finales de 2016, aunque ninguna de estas operaciones se ha comenzado a implementar.

⁸⁷ El Programa de Nutrición Básica I (GY0068), aprobado en 2002 y completado en 2009, hizo frente a la desnutrición infantil (emaciación y retraso del crecimiento) mediante la distribución de “Sprinkles”, un micro nutriente en polvo en envases individuales, y cupones alimentarios mensuales. La evaluación de impacto permitió confirmar que el uso de Sprinkles había reducido la anemia en el grupo de intervención en un 40%, y que los cupones alimentarios habían reducido la prevalencia de la emaciación en un 27%. En 2012, además, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos reconoció el aporte al desarrollo realizado por el programa.