



RE-331

***Evaluación del Programa de País
Guyana 2002-2006***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Mayo de 2007

Sólo para uso interno

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PREFACIO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	ANTECEDENTES	1
A.	Contexto económico	1
B.	Problemas sociales	9
C.	Problemas políticos e institucionales	10
II.	EL DESEMPEÑO DEL BANCO: EL PROGRAMA Y SU EJECUCIÓN.....	12
A.	Pertinencia del BID como asociado para el desarrollo para Guyana	13
B.	El programa del Banco	17
C.	Ejecución	21
III.	RESULTADOS DEL PROGRAMA	28
A.	Determinación del impacto de desarrollo de la estrategia del BID con Guyana.....	28
1.	Fortalecimiento de los programas sociales	29
2.	Logro de un crecimiento económico sostenible	33
3.	Mejora de la gobernanza y de la eficiencia del sector público	34
B.	Observaciones generales.....	35
IV.	OBSERVACIONES FINALES.....	36

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CARICOM	Comunidad del Caribe
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GUYSUCO	Guyana Sugar Cane Corporation
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
ITP	Informe de terminación de proyecto
PAIS	Sistema de Identificación de Proyectos en Situación de Alerta
PPME	Países pobres muy endeudados
SIMAP	Programa para el Alivio del Impacto Social
UEP	Unidad de ejecución de proyectos

PREFACIO

Por mandato del Directorio, la Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE) debe realizar evaluaciones de los programas de país que cumplen dos funciones: señalar a la atención de la Administración y el Directorio los problemas fundamentales de las actividades anteriores que haya emprendido el Banco en el país, rindiendo cuenta de los resultados de sus intervenciones, además de brindar una oportunidad de reflexión y extracción de lecciones para mejorar los programas futuros. Con ese fin, la evaluación del programa de país se guía por cuatro criterios evaluativos básicos: la *pertinencia* del programa con respecto a los problemas de desarrollo del país; la *coherencia* entre la definición del enfoque programático, la integración de los instrumentos del Banco en respaldo de los objetivos del programa y la coordinación con otros actores; la *eficiencia*, medida en función de sus costos administrativos y la oportunidad de la ejecución; y la *efectividad*, tanto en lo atinente a intervenciones individuales como en cuanto al programa en su conjunto, con particular referencia al estudio de la sostenibilidad de los resultados y a la contribución del programa al desarrollo institucional del prestatario.

La exactitud de los resultados de la evaluación del programa de país depende fundamentalmente de la colaboración de los actores pertinentes del Banco y el país. La colaboración disminuye la probabilidad de que haya errores fácticos, omisiones o tergiversaciones. Esta evaluación del programa de país es el producto de una excepcional cooperación entre OVE, la Administración y el país. OVE aprecia la ayuda que le brindaron los entrevistados para este informe.

Esta evaluación, que se atiene a las directrices del protocolo para la realización de las evaluaciones de programas de país (documento RE-271), complementa la anterior Evaluación del Programa de País de Guyana 1989-2001 (documento RE-266).

RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se presenta una evaluación del programa del Banco Interamericano de Desarrollo de operaciones con Guyana durante el período 2002-2006, que abarca desde la intención que expresó el Banco principalmente en la Estrategia de País con Guyana (documento GN-2228) y otros documentos institucionales hasta la ejecución concreta del programa.

A. Antecedentes

Guyana ha atravesado un período de estancamiento económico en los últimos años, con tasas de crecimiento medias de 0,2%, producto de una combinación de factores entre los que se incluyen las crisis internas y externas, la inestabilidad política y el fin del impulso inicial que dio la ronda de reformas de primera generación durante la década de 1990. Como consecuencia, durante los últimos 20 años los ingresos per cápita de los guyaneses se han ubicado en segundo lugar entre los más bajos de América Latina y el Caribe, precedidos únicamente por los de Haití.

Durante el período que se examina, las autoridades de Guyana han mantenido la estabilidad macroeconómica y una tasa de inflación relativamente baja, a pesar de la crisis de la oferta en la forma de alzas de los precios del petróleo, grandes inundaciones y el alza repentina de los precios de los alimentos por efecto del clima. El riesgo de sobreendeudamiento sigue siendo considerable, incluso a pesar de la significativa mejora de los indicadores de deuda respecto de las dos décadas anteriores, ya que la relación sector público/PIB, que quintuplica el promedio de los países de América Latina y el Caribe, no ha disminuido mucho en los últimos siete años.

Históricamente la economía guyanesa se ha concentrado en torno a la producción de unos pocos productos primarios: azúcar, bauxita, arroz, madera y oro, entre otros. De resultados de ello, la economía ha pasado a ser vulnerable a las fluctuaciones de los mercados internacionales de exportación. La pérdida gradual de preferencias comerciales en el sector del azúcar, que representa el 15% del PIB y el 25% de las exportaciones, es el principal problema a corto plazo de Guyana.

El establecimiento de prioridades en el gasto público y el aumento de su eficiencia y eficacia plantean desafíos importantes para Guyana. El gasto público se ha ampliado a un ritmo constante, a pesar de las recientes iniciativas de privatización en gran escala destinadas a reducir la intervención del sector público en la economía.

Guyana goza de una tasa favorable de ahorro en comparación con países que tienen una población y un nivel de desarrollo similares. Sin embargo, la relación crédito privado/depósitos es baja comparada con la de la CARICOM y otras economías basadas en productos básicos.

El principal problema económico a que se enfrentan Guyana y sus asociados para el desarrollo es la búsqueda de una nueva fuerza sostenible que pueda efectivamente generar crecimiento. Otro problema se deriva del efecto negativo que ha tenido la percepción de un entorno empresarial adverso sobre las corrientes de inversión nacional y extranjera durante el período. Por otra parte, las dificultades de gobernanza y

adquisiciones probablemente hayan mermado la capacidad de Guyana de usar eficazmente el amplio volumen de recursos que se canalizaron hacia el país.

Según la versión más reciente del informe sobre avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no cabe esperar que Guyana alcance la mayoría de sus Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Tal es el caso de los indicadores de pobreza y pobreza extrema, las tasas de mortalidad materno-infantil, la prevalencia del VIH, el paludismo y otras enfermedades, las mejoras de los vecindarios en peligro y de bajos ingresos, así como los indicadores para crear una alianza mundial para el desarrollo. Además, el informe señala que hay poca capacidad estadística de observar los indicadores de seguimiento y evaluación, así como una baja incorporación del análisis a la formulación de políticas y la asignación de recursos en el país.

Una emigración elevada y selectiva ha agotado el capital humano de Guyana y socavado su capacidad institucional, en perjuicio de los sectores público y privado.

B. El Programa y su ejecución

1. Pertinencia del BID como asociado para el desarrollo de Guyana

La relevancia del Banco como asociado para el desarrollo a Guyana es evidente, pues fue el mayor donante, el mayor acreedor y la fuente principal de asistencia técnica para el país durante el período que se examina. Financió sistemáticamente entre el 35% y el 49% de la asistencia oficial neta para el desarrollo. La deuda total de Guyana con el BID representaba el 59% del PIB del país en 2005. Además, el Banco canceló en libros la suma nominal de US\$203,5 millones de deuda al amparo de las dos últimas iniciativas para los PPME y, en fecha más reciente, un monto de US\$467 millones. Además, la cartera activa fue considerable en proporción a la economía del país: las aprobaciones de préstamos para cada ciclo del FOE equivalieron en promedio al 12% del PIB de Guyana; por otra parte, los desembolsos medios del Banco representaron el 35,7% del total del gasto de capital del Gobierno de Guyana, el 13% de sus ingresos totales o el 22,4% de sus rentas tributarias.

El **Fondo para Operaciones Especiales (FOE)** determina la mayoría de los préstamos del Banco a Guyana. La introducción de nuevos parámetros de asignación basados en el desempeño, en julio de 2002, tuvo el efecto imprevisto de aumentar enormemente la disponibilidad de recursos en comparación con lo que el país hubiera recibido conforme a los anteriores parámetros de asignación, lo que correspondió a un aumento de aproximadamente 6,8% a 10% en el ingreso anual per cápita. Para el ciclo 2004-2005 del FOE, la asignación per cápita de Guyana fue casi ocho veces la asignación de Haití y aproximadamente siete veces la de Bolivia.

La magnitud del aumento de los recursos disponibles para Guyana, conjugada con la fecha límite de asignación de los recursos del FOE, creó incentivos negativos que obraron en perjuicio de la programación, el dimensionamiento y la coordinación con otros donantes. Las decisiones recientes de alivio de la deuda multilateral (BID-07) han llevado a la Administración a solicitar que se introduzcan ajustes en la asignación de los gastos administrativos entre los recursos ordinarios de capital y los recursos del FOE (CF-147, de 15 de mayo de 2007). Si el Directorio Ejecutivo lo aprueba, en los próximos años se

reduciría el total de recursos disponibles del FOE. Es posible que esa reducción incentive al Banco a priorizar las próximas operaciones.

2. El programa del Banco

En esta sección se analiza el programa del Banco según figura en la Estrategia de País y otros documentos pertinentes.

El diagnóstico de la Estrategia de País fue adecuado y compatible con la Estrategia Nacional de Desarrollo. A pesar de que no se han priorizado las medidas según las estimaciones de los efectos directos de desarrollo, lo que dio lugar a un programa que careció de concentración y de impulso estratégico, las operaciones planificadas se condijeron con los problemas identificados.

El objetivo principal de la Estrategia era “colaborar con el país a fin de reducir su nivel de pobreza a mediano plazo, haciendo frente simultáneamente a problemas crónicos institucionales y de recursos humanos que hay que reducir a fin de que el país logre un crecimiento sostenible y equitativo a largo plazo”. Para la consecución de este objetivo se escogieron tres áreas claramente identificadas: (i) el logro de un crecimiento económico sostenible, (ii) la mejora de la gobernanza y de la eficiencia del sector público y (iii) el fortalecimiento de los programas sociales, mediante un programa propuesto de 14 operaciones por valor de US\$244,3 millones. Se hizo hincapié en programas “orientados hacia el crecimiento” (60,9% de los recursos), tales como tecnologías de la información y las comunicaciones, un mecanismo financiero para comercio e inversión, agricultura, puertos, proyectos viales y un préstamo para medio ambiente. Los programas sociales representaban el 23,2% de los recursos planificados y se propuso un 15,9% para mejorar la gobernanza y el desempeño del sector público. Se planificaron operaciones de cooperación técnica para apoyar la elaboración de proyectos, el desarrollo institucional y la creación de capacidad, así como la formación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. Se hizo hincapié en el apoyo a las operaciones “en ámbitos en que el Banco ya ha adquirido experiencia”, con un 55,5% del total de recursos.

De acuerdo con la recomendación de la anterior Evaluación del Programa de País: Guyana 1989-2001 (RE-266) y las Directrices para el documento de país (documento GN-2020-6), la Estrategia de País previó la evaluación de programas mediante la inclusión de 46 indicadores no clasificados para efectuar el seguimiento del progreso en las diversas dimensiones de desarrollo identificadas. Muchos de los indicadores correspondían a *indicadores de productos* (63%), de los cuales la mayoría no proporcionaba un valor de referencia y sólo el 66% tenía metas cuantificables. Los *indicadores de efectos directos* presentaban datos de referencia en la mayoría de los casos, incluidas metas claras y cuantificables. No hubo puntos de referencia para *ninguno* de los indicadores de los sectores del transporte y la electricidad; tampoco los hubo para la *mayoría* de los indicadores de los sectores de la salud, el medio ambiente y las telecomunicaciones.

La Estrategia condicionó específicamente la aprobación de los grandes proyectos de infraestructura a “que se lograra un avance anual satisfactorio en los indicadores de desempeño. Por ejemplo, el Banco procuraría aprobar el primer proyecto de crecimiento solamente después que se hubieran completado las medidas acordadas para 2002 y

2003”, en tanto que los programas públicos y sociales continuarían avanzando “de manera de proporcionar a las autoridades los instrumentos de asistencia técnica y financiamiento que se necesitan para hacer frente a los problemas críticos en el sector público en cuanto a la reducción de la pobreza”. Se necesitaría un progreso satisfactorio en el programa de reforma para mantener la hipótesis básica de crédito de US\$244,3 millones; en su defecto, se pasaría gradualmente a la hipótesis baja de crédito de US\$111,3 millones.

En la Estrategia de País no hubo una descripción explícita del proceso de selección de esos proyectos de infraestructura específicos ni de por qué se había planteado la necesidad de condicionar su aprobación. De hecho, en el Informe de la Misión de Programación de 2002 (documento CP-2402-1) se dice que el Presidente de Guyana “...solicitó una aclaración adicional de la relación entre la metodología EPIN y las hipótesis de crédito la nueva Estrategia de País”, seguida por una explicación de la necesidad de esos parámetros de referencia y su finalidad. Es evidente que la Administración los consideró un mecanismo útil para efectuar el seguimiento de las medidas del programa propuesto de política del sector público. En otros documentos se mencionan las iniciativas de colaboración entre el Gobierno de Guyana y el Banco para alcanzar los parámetros de referencia.

3. Ejecución

En la presente sección se describe y evalúa la ejecución del programa del Banco, desde la adecuación de la Estrategia de País como instrumento eficaz de planificación, hasta la determinación de si los productos a los que el Banco se comprometió se implementaron de manera oportuna y eficaz.

A pesar de que se mantuvieron los objetivos generales identificados en la Estrategia de País, la Estrategia no se implementó en la forma prevista. El porcentaje de medidas propuestas que no se ejecutaron fue superior al de las que se proyectaron y ejecutaron, lo que se traduce en una baja tasa de predicción.

Seguidamente se indican los resultados de la ejecución de las operaciones identificadas en la Estrategia para lograr su principal objetivo. Primero, los programas “*orientados hacia el crecimiento*” sólo se ejecutaron parcialmente: no se ejecutaron el mecanismo financiero para comercio e inversión, la diversificación agrícola, las tecnologías de la información y las comunicaciones, un programa portuario para navíos de gran calado o el apoyo ambiental. Se llevaron a cabo actividades relacionadas con caminos, puentes, seguridad del transporte aéreo, infraestructura urbana básica, electrificación de zonas con servicio insuficiente y saneamiento (estas últimas después de grandes demoras). Segundo, se ejecutó la mayor parte de las medidas previsibles para *consolidar los programas sociales*, aunque muchas se retrasaron, reestructuraron o redimensionaron. Tercero, la Estrategia hizo hincapié en *mejorar la gobernanza y la eficiencia del sector público*: se ejecutaron dos préstamos de facilidades sectoriales, dos préstamos híbridos y seis operaciones de cooperación técnica, en algunos casos con demoras, reestructuraciones y redimensionamientos. Además, se proporcionó asistencia de emergencia después de las grandes inundaciones de 2005.

La Estrategia dice que en el programa anterior “*se registraron demoras en razón de la necesidad de rediseñar diversos proyectos*” que, por consiguiente, se iban a resolver en este período. Sin embargo, en la presente evaluación se comprobó que se trata de un problema que aún no se ha resuelto, lo que indica que el Banco no ha podido todavía encontrar la forma de superar esta situación. Aunque aparentemente algunas demoras se han debido a las iniciativas para mejorar la calidad de los proyectos, el hecho es que las operaciones no se ejecutaron conforme el cronograma proyectado. Las demoras en la fase que va de la preparación a la aprobación de muchas operaciones proyectadas constituyen un costo de oportunidad irrecuperable para Guyana si se acepta que los tiempos, según la Estrategia de País, eran los más adecuados y se tiene en cuenta la importancia del BID como asociado para el desarrollo.

Si el análisis enunciado en la Estrategia de País es correcto, las operaciones que se identificaron pero que no se ejecutaron dentro del ámbito de la Estrategia representan indudablemente una oportunidad perdida: el programa portuario para navíos de gran calado (PRI/CII), las tecnologías de la información y las comunicaciones (cooperación técnica del FOMIN), la cooperación técnica sobre remesas (FOMIN), el establecimiento de un marco para el desarrollo del ecoturismo (cooperación técnica del FOMIN), la cooperación técnica para la creación de una central de riesgos y el proyecto cancelado de incremento del rendimiento utilizable neto en el sector de pesca (cooperación técnica del FOMIN).

Como cabía esperar dadas las condiciones y problemas del sector privado nacional, las ventanillas del sector privado del Banco tuvieron dificultad para identificar asociados apropiados en el sector privado de Guyana, si bien la situación mejoró levemente en comparación con el período de programación anterior, en el que no hubo operaciones de préstamos para el sector privado. Durante el período que se examina, hubo pocas operaciones del sector privado, y muchas tropezaron con dificultades y demoras, principalmente de naturaleza jurídica.

Hasta ahora, el Banco ha respondido a las dificultades de implementación y ejecución creando unidades de ejecución paralelas a los principales ministerios competentes (al momento de realizarse este estudio, 26 unidades de ejecución gestionaban operaciones financiadas con recursos del BID) y celebrando reuniones mensuales de revisión de cartera para promover el diálogo con el gobierno. Si bien aparentemente ha reducido las demoras de ejecución, esta medida no propicia la sostenibilidad a largo plazo ni la creación de capacidad en Guyana, según lo acordado por el Banco y el país cuando suscribieron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, con arreglo a la cual los donantes deben *evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda*”. Además, en la Estrategia de País se reconoció que una “*Una evaluación hecha por el Banco... puso de manifiesto que las unidades de ejecución de proyectos funcionan en forma independiente y con escasa supervisión, de resultas de lo cual hay ineficiencias, duplicaciones y costos elevados*”.

Un modelo interesante de unidades de ejecución de proyectos que se ha usado, y que bien se podría tener en cuenta para operaciones futuras, es el del Proyecto de educación

básica, acceso y apoyo administrativo (Proyecto BEAMS), en el que el ministerio competente retiene gran parte de la responsabilidad por la ejecución. Recientemente, el Gobierno de Guyana informó al Banco de que ha empezado a estudiar opciones para institucionalizar e integrar las actividades del Proyecto BEAMS en el marco de las operaciones ordinarias del ministerio, para que las funciones se puedan continuar cuando las actividades del Proyecto BEAMS lleguen a su fin.

El Banco tiene que estudiar la elaboración de mecanismos innovadores de gestión del riesgo destinados a crear incentivos razonables para que las empresas inviertan en Guyana. Cuando corresponda, habría que elaborar nuevos regímenes de adquisiciones para que las empresas nacionales y extranjeras tuvieran más interés en participar.

En la transición del BID hacia un enfoque centrado y basado en el país, la Representación tendrá que asumir nuevas funciones, además de las funciones tradicionales. Tendrá que fortalecer sus capacidades analíticas para brindar asesoramiento normativo a nivel estratégico a solicitud del Gobierno de Guyana. El Banco debiera propiciar el establecimiento de un régimen de incentivos con miras a que los funcionarios más competentes puedan trasladarse temporalmente al país, reforzando así la Representación con un cuadro de profesionales, dedicados exclusivamente a los resultados de desarrollo, que supervisen la aplicación empírica de los trabajos económicos y sectoriales realizados por el Banco y otros donantes en el cuadro dinámico general de Guyana.

C. Determinación del impacto de desarrollo de la estrategia del BID con Guyana

De la información disponible, se podría concluir que las actividades del Banco fueron ineficaces en los tres pilares principales de la Estrategia, pues la situación de Guyana se deterioró durante el período en casi todos los indicadores seguidos y el BID fue el principal asociado para el desarrollo durante el período.

El Banco no reunió información apropiada sobre sus operaciones individuales y, por lo tanto, no se puede hacer un análisis detallado de las razones por las cuales sus actividades fueron aparentemente ineficaces. Es imperativo que el Banco prepare la próxima estrategia con esta prioridad en mente. Según el informe sobre avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2003), el mayor desafío para Guyana y sus asociados para el desarrollo son *“la deficiente capacidad de recopilación de datos, la falta de capacidad para el seguimiento estadístico, la reducida capacidad para incorporar el análisis a la planificación de políticas y la asignación de recursos y las deficiencias de los mecanismos de seguimiento y evaluación”*.

La cuestión de la oportunidad antes mencionada tuvo una gran incidencia en la falta de impacto de desarrollo observada, pues no todos los programas identificados se ejecutaron, y los que sí se ejecutaron en algunos casos se demoraron. La pérdida de tiempo se refleja en los bajos resultados que se registraron hasta ahora y se reconoce en la siguiente cita de los comentarios consolidados de la Región respecto del presente documento: *“El informe concluye que el programa de país para Guyana 2002-2005 no produjo impactos ni resultados de desarrollo. (...) Muchas de las operaciones de préstamos no se ejecutaron y ni siquiera se desembolsaron, incluido el préstamo para estadísticas sociales destinado a generar datos para cuantificar los resultados.”*

Según el desglose del indicador de la EPIN para Guyana, hay una clara disminución en la mayoría de los ámbitos. Si bien el subcomponente de *gestión e instituciones públicas* mejoró, los subcomponentes de *inclusión/justicia social*, *políticas estructurales* y *gestión económica* disminuyeron hacia el fin del período. Los indicadores del *control de la corrupción* y los *delitos violentos* se han mantenido relativamente estables; sin embargo, este último acusa variaciones de año en año. Los demás indicadores de gobernanza sufrieron una cabal disminución durante el período: *representación y rendición de cuentas*, *estabilidad política*, *calidad regulatoria* e *imperio de la ley*. Por lo tanto, el Banco debiera incorporar estos factores en futuras interacciones con Guyana e intensificar sus esfuerzos actuales mediante una colaboración directa con el Parlamento a fin de hacer participar a todos los actores políticos interesados en las mejoras de la inclusión social, la representación y la rendición de cuentas.

D. Observaciones finales

La búsqueda de una nueva fuerza sostenible capaz de generar un crecimiento efectivo es el principal desafío económico que afrontan Guyana y sus socios para el desarrollo. A ello se suma el efecto negativo experimentado por las corrientes de inversión nacional y extranjera directa durante el período a causa de la percepción de un entorno empresarial adverso. Por otra parte, las dificultades en materia de gobernanza y adquisiciones han reducido presumiblemente la capacidad de Guyana para usar provechosamente el amplio volumen de recursos que se canalizaron hacia el país.

Los complejos contextos institucional y político de Guyana, aunados a la persistencia de un posible riesgo de agobio de la deuda pese a la significativa mejora de los indicadores de deuda del país, crean un entorno difícil para la asistencia del BID y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Un país como Guyana necesita que el Banco encare estos desafíos en forma innovadora, más allá de los instrumentos y enfoques tradicionales que puedan resultar útiles en otros entornos, a fin de que haya una eficaz asociación para el desarrollo.

El amplio alcance y el dimensionamiento de las actividades del Banco durante el período analizado fueron en parte consecuencia del sensible incremento de los recursos asignados al FOE, el cual se produjo a raíz de la introducción en 2002 de nuevos criterios de asignación con base en el desempeño. La magnitud de dicho incremento, sumada a los plazos de la asignación del FOE, generó una estructura de incentivos negativa que tuvo un efecto de distorsión sobre la programación, el dimensionamiento, la efectividad en el desarrollo y la coordinación con otros donantes.

Las recientes medidas de alivio de la deuda multilateral (Alivio BID-07) han llevado a la administración a solicitar un ajuste de la asignación de gastos administrativos entre el Capital Ordinario y el FOE (documento CF-147 del 15 de mayo de 2007). En caso de que el Directorio apruebe dicha solicitud, el total de los recursos disponibles del FOE se reduciría en los próximos años. La correspondiente reducción ofrecería al Banco incentivos para introducir prioridades en sus operaciones, contrariamente a lo ocurrido durante el período estudiado.

En cuanto a los criterios evaluativos básicos para las Evaluaciones del Programa de País, en el presente informe se llega a la conclusión de que la presencia del Banco en Guyana

ha sido **pertinente** en relación con los problemas de desarrollo del país, pues el análisis de programación indica que el Banco identificó adecuadamente la necesidad de ejecutar reformas estructurales para promover objetivos de desarrollo a largo plazo, apoyando algunas operaciones en esa esfera. Sin embargo, no priorizó las intervenciones en función de los rendimientos de desarrollo proyectados, lo que dio lugar a un programa que careció de concentración y e impulso estratégico.

Con respecto al segundo criterio evaluativo, el de la **coherencia** entre la definición del enfoque programático, la integración de los instrumentos del Banco en respaldo de los objetivos del programa y la coordinación con otros actores, el análisis que se expone lleva a la conclusión de que, si bien el Banco utilizó la mayor parte de los instrumentos de que disponía, con el sustento de operaciones de cooperación técnica no reembolsable y, en general, de operaciones de cooperación técnica incorporadas en programas, todavía existen problemas por resolver, pues tiene que concentrarse en un menor número ámbitos de intervención en los que pueda forjar una asociación más efectiva con Guyana y coordinar más eficazmente.

Aunque en la Estrategia de País se reconoció la posición preeminente del Banco como principal asociado para el desarrollo de Guyana, no se previó una función de liderazgo explícita desde un comienzo mediante la coordinación ex ante, dejando que la coordinación de los donantes recayera principalmente en los grupos temáticos y las gestiones de los equipos de proyecto. Por otra parte, el Banco no aprovechó su posición directora natural derivada del gran aumento de los recursos del FOE. Aunque se logró la coordinación básica de los donantes, la armonización entre ellos sigue siendo un problema pendiente.

La **eficiencia** del programa, medida en función de sus costos administrativos y la oportunidad de la ejecución, presenta un cuadro sin signo definido. La Estrategia dice que en el programa anterior “*se registraron demoras en razón de la necesidad de rediseñar diversos proyectos*” que, por consiguiente, se iban a resolver en este período. La presente evaluación comprobó que el problema continúa, lo que hace ver que el Banco no ha podido superar definitivamente ese desafío. Sin embargo, hubo una mejora constante de la tasa de desembolso de la cartera activa durante el período, que la aproximó a los promedios del Banco y que superó las curvas de desembolso de los PPME. La próxima Estrategia de País debe mejorar el análisis para exponer la identificación y mitigación de riesgos en cuanto a la factibilidad y oportunidad de las operaciones planificadas, con la mira de ejecutarlas de manera eficaz y eficiente.

En cuanto a la **efectividad** del programa, globalmente y para intervenciones particulares, la conclusión que se deriva de la información disponible es que las medidas del Banco no fueron eficaces en los tres pilares principales de la Estrategia, pues la situación de Guyana se deterioró durante el período en casi todos los indicadores observados mientras el Banco fue el principal asociado para el desarrollo. Aunque acaso sea prematuro abrir juicio definitivo sobre la efectividad de las medidas, habida cuenta de las demoras generales experimentadas en todo el programa, el deterioro es evidente y el tiempo perdido, irrecuperable. Por otra parte, el Banco no está recopilando información apropiada sobre sus operaciones individuales que permita realizar un análisis detallado de las razones por las cuales las medidas aparentemente no han resultado eficaces. Es

imperativo que el Banco prepare la próxima Estrategia con esta prioridad en mente, pues es incompatible con un enfoque de desarrollo, obra en detrimento de la capacidad del gobierno y del Banco para priorizar sectores y medidas en función de los que produzcan mayor beneficio para la población y hace difícil así extraer lecciones de la experiencia.

La inclusión de 46 indicadores matriciales para seguir el progreso de la Estrategia de País fue una medida positiva para determinar la efectividad en el desarrollo de las medidas; sin embargo, en actividades futuras se deben corregir los problemas del elevado número de indicadores y de la falta de clasificación. Además, se debe subsanar la ausencia de recopilación de datos para que este instrumento sea plenamente operacional. Sólo se debieran incluir indicadores que puedan tener un valor de comparación realista y que sean susceptibles de seguimiento.

Los parámetros de referencia introducidos en sustento de la hipótesis alta de crédito, que resultaron útiles para mantener actualizado el programa de política pública, representan un enfoque creativo y adaptado de la asistencia para Guyana. Este enfoque debe mantenerse en la próxima Estrategia de País, conservando a la vez una perspectiva general; así, el Banco debe focalizarse en un número limitado de parámetros de referencia viables y de autoría local —en cuanto a alcance y plazos—, concentrándose en la recopilación de datos, la transparencia y la rendición de cuentas a la población guyanesa respecto de la efectividad de las intervenciones en términos de desarrollo.

En la transición del BID hacia un enfoque centrado y basado en el país, la Representación tendrá que asumir nuevas funciones, además de las funciones tradicionales. Tendrá que fortalecer sus capacidades analíticas para brindar asesoramiento normativo a nivel estratégico a solicitud del Gobierno de Guyana. Por lo tanto, conviene evaluar cuidadosamente el inventario y la demanda de competencias a fin de determinar el perfil que la Representación necesita para atender a ese cometido. El Banco debiera considerar el establecimiento de un régimen de incentivos que permita a los funcionarios más competentes trasladarse temporalmente al país, reforzando así la Representación con un cuadro de profesionales dedicados exclusivamente a los resultados de desarrollo, que supervisen la aplicación empírica de los trabajos económicos y sectoriales realizados por el Banco y otros donantes en el cuadro dinámico general de Guyana.

Guyana y el BID hicieron suya la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo al reconocer que los donantes debieran respaldar el esfuerzo que realizan los países asociados, reforzando su gobernanza y mejorando el desempeño del desarrollo. Por consiguiente, el Banco debiera velar por brindar mayor autonomía a la ejecución de proyectos mediante unidades de ejecución de proyectos, con objeto de fortalecer la capacidad sostenible del país por conducto de salvaguardias que sustenten —y no socaven— las estructuras de gobierno. Debiera evaluar la mejor manera de apoyar a Guyana a este respecto mediante la implementación de nuevos modelos, en pequeña escala inicialmente, aprender de la experiencia y, de esa manera, reducir al mínimo la exposición de todas las partes intervinientes. La actual asistencia del Banco brinda algunos ejemplos interesantes de las soluciones posibles.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Guyana es un país pequeño, abierto, muy endeudado, de bajos ingresos y escasa población, cuyos ingresos per cápita se han ubicado entre los más bajos de la Región durante los últimos 20 años, precedidos únicamente por los de Haití¹. Enfrenta problemas considerables en el mediano y largo plazo. En general, esos problemas son los mismos que se planteaban a comienzos del período que se examina: falta de crecimiento económico sostenido, reducción de la pobreza, gobernanza, grandes necesidades de infraestructura e inversión social, deficiencias en el sector privado, todos ellos agravados por la necesidad de superar la brecha social y étnica que caracteriza actualmente al país².
- 1.2 El principal problema económico a que se enfrenta el país es la búsqueda de una nueva fuerza sostenible que pueda efectivamente generar crecimiento. A pesar de la mejora significativa de los indicadores de deuda de Guyana en comparación con las dos décadas anteriores —en parte, producto de sucesivos acuerdos de reestructuración de la deuda— el riesgo de sobreendeudamiento sigue siendo considerable, pues la relación sector público/PIB, que quintuplica el promedio de los países de América Latina y el Caribe, no ha disminuido mucho en los últimos siete años.

A. Contexto económico

- 1.3 El análisis del contexto económico de Guyana presenta un desafío habida cuenta de los problemas persistentes en el cálculo de las cuentas nacionales, así como la presencia de actividades económicas informales. La siguiente cita refleja la importancia de este problema: *“Dada la cobertura incompleta y las inexactitudes de la valoración de la actividad económica, las estadísticas oficiales del ingreso nacional de Guyana subestiman el verdadero tamaño de la economía. (...) Por ese motivo, las relaciones expresadas en porcentaje del PIB, pero también las tasas de crecimiento en años determinados, deben interpretarse con sumo cuidado”*³. No existe una estimación oficial del sesgo. Sin embargo, Faal (2003) sugiere que el PIB oficial quizá esté subestimado de 30% a 90%⁴. En el Gráfico 1.1 se ejemplifica la necesidad de volver a fijar la base del PIB oficial teniendo en cuenta la alta correlación entre el PIB y las exportaciones de arroz, que representan, en promedio, el 10% de las exportaciones totales de Guyana. En fecha reciente, el Gobierno de Guyana expresó su intención de volver a calcular la

¹ Guyana tiene una superficie de 214.970 km² y una población de 768.888 habitantes, concentrada principalmente en tres zonas urbanas. Se calcula que el PIB per cápita es de US\$942, con la siguiente concentración: 37% en el sector agropecuario, 20,3% en la industria y 42,7% en los servicios.

² Según las cifras preliminares del Censo de 2002, el 43% de la población se considera de ascendencia indio-oriental, mientras que un 30% dice ser afroguyanesa. Por otra parte, el 17% de la población dijo tener procedencia mixta, y casi el 10%, amerindia.

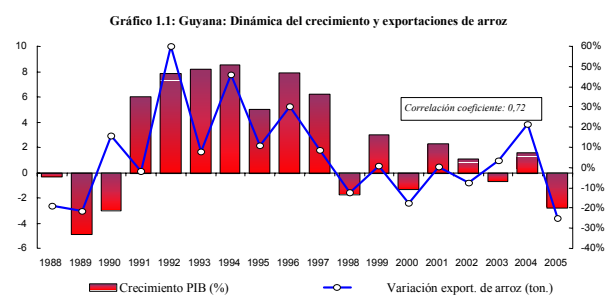
³ Evaluación ex post de la participación en los programas de largo plazo, FMI (2006).

⁴ Faal, E. (2003) *“Currency demand, the underground economy and tax evasion: The case of Guyana”*. FMI, documento de trabajo WP/03/7.

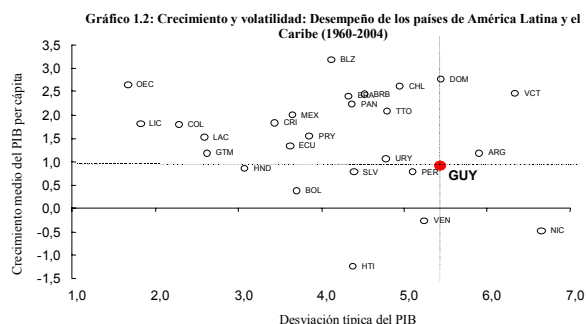
base del PIB en el futuro inmediato. Además, aunque no se ha elaborado ningún cálculo oficial de la ponderación de la economía informal en el PIB global de Guyana, según una evaluación basada en fuentes indirectas se estima que en las décadas de 1970 y 1980 representó el 40% y el 71% de la economía oficial, respectivamente, para luego reducirse a 47% en la década de 1990.

- 1.4 **Riesgo de sostenibilidad de la deuda.** El riesgo de sobreendeudamiento de Guyana sigue siendo considerable, pues el valor neto actual de la relación deuda externa del sector público/PIB, que quintuplica actualmente el promedio de los países de América Latina y el Caribe, no ha disminuido mucho en los últimos siete años, a pesar de la admirable mejora de los indicadores de deuda de Guyana respecto de las dos décadas anteriores, principalmente como resultado de sucesivos acuerdos de reestructuración de la deuda (Venecia, Toronto, Londres, Nápoles y Lyon), así como de la iniciativa para los PPME y la iniciativa ampliada para los PPME (Gráfico 1.8). El aumento de sostenibilidad que se logró hasta el momento podría verse perjudicado por políticas fiscales erróneas, brechas externas persistentes o cambios adversos externos en las condiciones de favor de los nuevos créditos. Los desafíos por venir indican que la gestión prudente de la deuda y la mejor calidad del gasto son elementos clave para el desarrollo del país.
- 1.5 **Crecimiento.** Se pueden distinguir tres episodios diferenciados de crecimiento en Guyana durante los últimos 20 años. Primero, un período de crecimiento económico negativo (1977-1990) cuyas tasas promediaron -2,7%, caída que suele asociarse a los efectos de una economía socialista de planificación centralizada. Segundo, un período de rápido crecimiento económico (1991-1997), con tasas de crecimiento medias de 7,1%, durante el cual Guyana se convirtió en una de las economías que creció con más rapidez en todo el mundo, gracias a la adopción de medidas de estabilización, el alivio de la deuda, las reformas estructurales y unas condiciones externas favorables. Por último, un período de estancamiento (1998-2005), en el que las tasas de crecimiento promediaron 0,2%, producto de una combinación de factores entre los que se incluyen las crisis internas y externas, la inestabilidad política y el fin del impulso inicial dimanado de la ronda de reformas de primera generación durante la década de 1990. En consecuencia, en los últimos 20 años, el ingreso per cápita de los guyaneses se ha ubicado en segundo lugar entre los más bajos de América Latina y el Caribe.
- 1.6 **Volatilidad.** Históricamente la economía guyanesa se ha concentrado en torno a la producción de unos pocos productos primarios: azúcar, bauxita, arroz, madera y oro, entre otros. De resultas de ello, la economía ha pasado a ser vulnerable a las

fluctuaciones de los mercados internacionales de exportación⁵. La pérdida gradual de preferencias comerciales en el sector del azúcar, que representa el 15% del PIB y el 25% de las exportaciones, es el principal problema de Guyana en el corto plazo (Gráfico 1.2).



Fuente: Boletín estadístico de Guyana, Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM), estimaciones propias

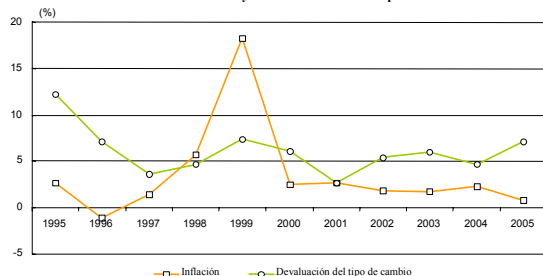


Fuente: IDM, estimaciones propias

- 1.7 En el período que se examina, las autoridades de Guyana han mantenido la estabilidad macroeconómica y una tasa de inflación relativamente baja (Gráfico 1.3). A pesar de las crisis de la oferta, en la forma de alzas de los precios del petróleo, grandes inundaciones y el alza repentina de los precios de los alimentos por efecto del clima, la tasa de inflación del CPI se mantuvo por debajo del 8% durante todo el período. La estabilidad del tipo de cambio puede atribuirse en parte a la abundancia relativa de entradas de remesas externas, ayuda extranjera, inversión extranjera directa y una elevada demanda de divisas para financiar importaciones destinadas principalmente a la construcción de la fábrica de azúcar Skeldon y al gasto relacionado con las inundaciones (Gráfico 1.4). No obstante, la tasa de inflación sigue siendo elevada en relación con los niveles internacionales, con lo que el subproducto normativo de la iniciativa de estabilización se ubica en una tendencia menor pero de apreciación sostenida. Esto podría representar un problema de competitividad para el sector productivo de Guyana.

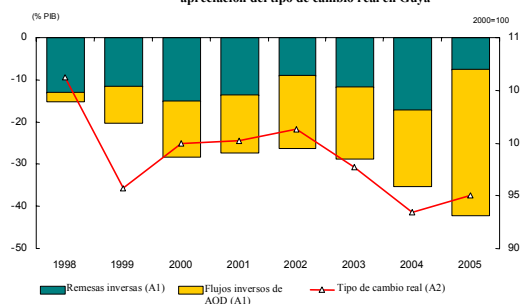
⁵ Primero, nos limitamos a estudiar la desviación estándar de la tasa de cambio de las variables. Segundo, estudiamos la desviación estándar de las variaciones residuales de los modelos de MCO autorregresivos monovariantes construidos AR(1) para todas las variables. La hipótesis subyacente en esta técnica es que toda innovación imprevista se refleja en los valores residuales. Por último, eliminamos las tendencias de todas las series con un filtro de Hodrick-Prescott y calculamos la desviación estándar de las crisis imprevistas, medida por la diferencia entre los componentes cíclicos (imprevistos) y de tendencia (permanentes) de la serie cronológica. Estos enfoques metodológicos producen dos mediciones distintas de la volatilidad: al usar la desviación estándar de la tasa de cambio de la variable podemos obtener una medición de la volatilidad de base porcentual; la AR(1) y el filtro de Hodrick-Prescott permiten analizar el sentido de la volatilidad en términos de unidades de medida de las variables.

Gráfico 1.3: Tasa de inflación del IPC y devaluación anual del tipo de cambio nominal de Guyana



Fuente: Banco de Guyana

Gráfico 1.4: Remesas, flujos de ayuda externa como porcentaje del PIB y apreciación del tipo de cambio real en Guyana



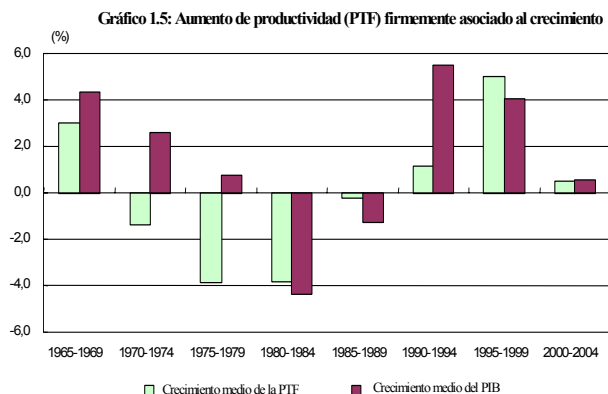
Fuente: FMI-PEM, IDM, OCDE-CAD

- 1.8 **Productividad.** Desde la perspectiva común del análisis del crecimiento, la dinámica de la productividad medida en función de la productividad total de los factores (PTF) parece estar firmemente asociada con las tasas medias de crecimiento del PIB en diferentes períodos (Gráfico 1.5)⁶. El análisis empírico de OVE indica que el período de crecimiento robusto estuvo relacionado con el aumento de productividad (más en la reasignación de los factores productivos tras decenios de políticas de distorsión, que en el sentido de progreso tecnológico del término), y que la desaceleración económica posterior se relacionó con el agotamiento de esos aumentos. Se calcula que la tasa media de crecimiento de la PTF fue negativa antes de 1990, de aproximadamente 5% por año en 1995-1999 y de sólo 0,5% en promedio por año en 2000-2004⁷.
- 1.9 La corrección de algunas de las distorsiones de la economía de planificación centralizada de la década de 1980 aparentemente plasmó en un aumento de productividad y se convirtió en el motor de crecimiento que impulsó el auge de principios de la década de 1990, sin descontar la importancia del crecimiento de las exportaciones, el alivio de la deuda y la gran afluencia de ayuda e inversión extranjera durante el período. Desde entonces, el aumento de productividad parece haberse agotado. Es decir, la economía de Guyana, organizada principalmente en torno de los mismos sectores tradicionales de productos

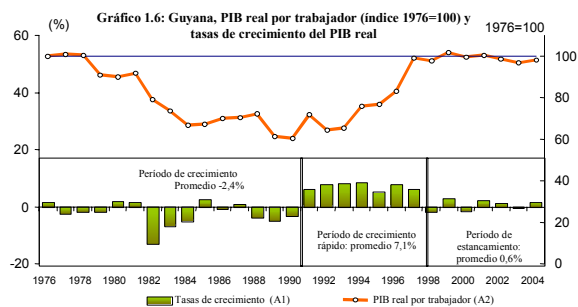
⁶ Realizamos un ejercicio de análisis del crecimiento para observar la contribución ponderada de los cambios en la acumulación de los insumos de factores (trabajo y capital) y el residual de Solow, que refleja el progreso tecnológico, denominado también PTF. Un desglose detallado de las fuentes factoriales de crecimiento puede ser útil cuando no se cuenta con un análisis de otros factores determinantes del crecimiento económico, en el supuesto de un cierto grado de inminencia entre esos factores determinantes y la dinámica tecnológica que refleja el residual de Solow. Con un enfoque alternativo para evaluar la evolución de nuestra medida de progreso técnico, tomamos datos del período 1965-2004 y construimos una regresión recursiva en una ventanilla de 10 años para calcular la regresión de las tasas de crecimiento del producto sobre las tasas de crecimiento de los factores. Los resultados de ambas metodologías ratificaron la hipótesis del aumento de productividad como factor que contribuye al desempeño del crecimiento reciente en Guyana.

⁷ Las tasas de crecimiento negativo de la PTF quizá representen perturbaciones importantes en el proceso productivo y una merma en la eficiencia de asignación de los mercados como consecuencia de cambios normativos u otros factores.

básicos, dada la ausencia de nuevas actividades o sectores dinámicos y productivos, y con toda la fuerza de las reformas iniciales, parece rondar los niveles de uso del capital humano y físico anteriores a la década de 1980. Ello explica, en parte, el reciente episodio de estancamiento.



Fuente: IDM, Penn Tables, estimaciones propias



Fuente: IDM, Penn Tables, estimaciones propias

1.10 La evolución del PIB por trabajador, como indicador de la productividad agregada de la economía, aporta más datos empíricos a esta hipótesis. La producción observada por trabajador está estrechamente relacionada con los episodios de crecimiento diferenciado de la economía guyanesa. Como se ve en el Gráfico 1.6, el período de estancamiento actual está en consonancia con un nivel de producción similar al del último pico, registrado a mediados de la década de 1970. En resumen, el problema económico más importante a que se enfrenta Guyana es la búsqueda de una nueva fuerza de crecimiento sostenible que pueda sacar a la economía de este “bajo equilibrio”. Cabe reconocer que, recientemente, ha habido cierta diversificación hacia productos agrícolas no tradicionales como el camarón y los diamantes.

1.11 **Dinámica fiscal.** Las deficiencias estructurales de la posición fiscal, que significan un riesgo para la capacidad de atender a las múltiples necesidades de desarrollo del país, imponen una presión financiera adicional sobre la dinámica de la deuda de la economía. En 2001-2005, el saldo fiscal del Gobierno de Guyana siguió la tendencia descendente observada en el pasado reciente. Como se ve en el Gráfico 1.7, el resultado fiscal general del Gobierno de Guyana alcanzó un promedio de -8,7% del PIB durante ese período, a pesar de los efectos positivos del elevado nivel de la recaudación tributaria (en promedio, 35,3% del PIB) y la importante entrada de subvenciones financieras externas (en promedio, 7,2% del PIB). Es probable que la introducción del impuesto al valor agregado —planificado originalmente durante los acuerdos de 1998-2001 con el FMI, que se aplazaron hasta 2007— amplíe la base imponible mediante la inclusión de la mayoría de los servicios y la adición de los sectores mayorista y minorista. Por

otra parte, quizá dé margen para reformar los impuestos sobre la renta y los aranceles aduaneros.

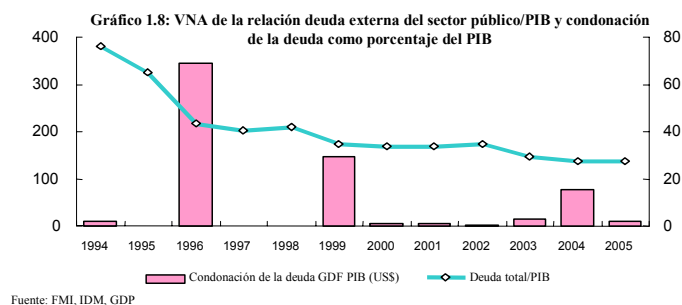
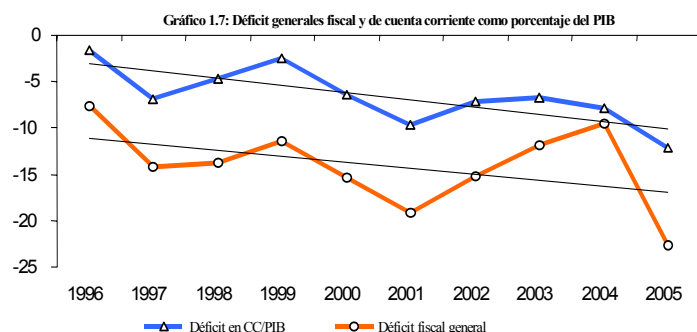
- 1.12 **Gasto público.** El establecimiento de prioridades en el gasto público y el aumento de su eficiencia y eficacia plantean desafíos importantes para Guyana⁸. El gasto público se ha ampliado a un ritmo constante que, en su nivel más elevado, llegó a representar el 56% del PIB en 2005, incluidas las grandes inversiones de capital en el sector del azúcar, a pesar de las recientes iniciativas de privatización en gran escala destinadas a reducir la intervención del sector público en la economía. Muchas de las iniciativas de privatización se han demorado, o no han prosperado: las empresas de minería de bauxita siguen ejerciendo presión en el presupuesto como resultado de una reestructuración lenta, la privatización del banco estatal se demoró hasta 2003, la privatización de la empresa de electricidad fue infructuosa y no redundó en las mejoras de infraestructura y costo previstas y el Estado controla todavía el sector del azúcar, que representa un cuarto del total de las exportaciones^{9 10}.
- 1.13 **Saldo exterior.** Hasta ahora, Guyana no ha podido invertir la tendencia creciente de su brecha externa, a pesar de las enormes entradas de transferencias unilaterales internacionales y el desempeño relativamente satisfactorio de las exportaciones¹¹. Como se ve en el Gráfico 1.7, aparentemente la cuenta corriente de Guyana sigue una tendencia negativa a largo plazo, con un promedio de -15,7% del PIB durante el período que se examina. Es importante señalar que el deterioro de la balanza externa coincide cronológicamente con una fase de estancamiento relativo de la producción; por consiguiente, la actividad económica no ha ejercido mucha presión en las importaciones. La sostenibilidad de la brecha externa de Guyana se ha alcanzado en parte gracias a las generosas entradas de remesas y ayuda externa que el país ha recibido durante el período. Según proyecciones del FMI, el déficit en cuenta corriente podría reducirse a 14% para 2009, a medida que se deje de importar capital relacionado con la construcción del nuevo estadio de críquet y la fábrica de azúcar Skeldon. No obstante, los nuevos proyectos de infraestructura, las fluctuaciones en las entradas de recursos financieros o la reanudación de las importaciones derivadas de la actividad económica podrían ejercer presión sobre el saldo exterior.

⁸ Los aumentos significativos del gasto público han coincidido con un bajo crecimiento económico de Guyana, lo que sugiere que quizá haya habido cierta falta de eficiencia y eficacia en el gasto público.

⁹ BERMINE cerró en 2003, seguida por LINMINE en 2004. El sector público sigue controlando AROIMA, aunque tiene previsto privatizarla en el futuro inmediato.

¹⁰ Recientemente (2006), el FMI calculó que la reducción de los precios preferenciales del azúcar de la Unión Europea redundará en enormes pérdidas de exportación que podrían llegar al 6% del PIB.

¹¹ Según las cifras de balanza de pagos, el total de exportaciones de bienes y servicios, así como el de los ingresos, pasó de US\$668 millones a US\$696 millones en cifras corrientes entre 2000 y 2005.



1.14 **Sector financiero.** Guyana goza de una tasa favorable de ahorro en comparación con otros países que tienen una población y un nivel de desarrollo similares¹². Sin embargo, la relación crédito privado/deposítos es baja comparada con la de la CARICOM y otras economías basadas en productos básicos. Es decir, las instituciones financieras no están dispuestas a asumir el riesgo crediticio y transformar así la elevada tasa de ahorro en financiamiento para proyectos viables que impulsen el crecimiento¹³. Aunque a primera vista, la consiguiente liquidez excedentaria parece conferir estabilidad al sistema financiero, los balances generales de los bancos muestran una alta concentración en préstamos improductivos de lenta recuperación, que datan de la década de 1990¹⁴. Por otra parte, en los últimos años han aumentado su exposición a la deuda soberana, lo que realza los riesgos potenciales del sector¹⁵.

1.15 Algunos de los factores que han llevado a esta liquidez excedentaria son inherentes a la economía guyanesa, cuyo tamaño es incompatible con las economías de escala. No obstante, hay otros problemas que se prestan a solución: por ejemplo, la falta de informes financieros fiables y de publicidad de la información financiera, esencial para evaluar el riesgo con eficiencia; una mayor comunicación entre las instituciones financieras; la elaboración de normas para supervisar la gestión de los riesgos bancarios; la automatización de los fondos de pensión y asistencia pública; la creación de un único registro de la propiedad (fundamental para el otorgamiento de garantías); el refuerzo de los derechos de los acreedores, que actualmente se consideran insuficientes, a pesar de la reciente constitución del Tribunal de Comercio; la atención de la demanda de servicios de

¹² La relación entre los depósitos del sistema bancario y el PIB es similar a la de otros países de la CARICOM. Hay más de 100.000 depositarios en el sistema bancario, cifra alta si se tiene en cuenta la población de Guyana. El crédito está muy concentrado: los tres prestatarios principales concentran el 20% de todos los préstamos del sistema bancario.

¹³ Refuerzan esta afirmación el amplio diferencial de las tasas de interés y la elevada liquidez de las instituciones financieras.

¹⁴ El Banco de Guyana usa letras del Tesoro para absorber la liquidez excedentaria del sistema bancario: los activos financieros constituyen el 153% del PIB, representado principalmente por los bancos comerciales.

¹⁵ Evaluación del sector financiero, FMI-Banco Mundial (2006).

pagos y transferencias y el fortalecimiento de la capacidad de la Dependencia de Análisis Financiero para velar por la integridad del régimen financiero guyanés¹⁶.

- 1.16 **Sector privado.** La percepción de un entorno empresarial adverso incidió negativamente en las corrientes de inversión nacional y extranjera directa durante el periodo. Las razones que se aducen con más frecuencia son las siguientes: las tensiones políticas y la falta de seguridad; la percepción de la corrupción¹⁷ y la falta de transparencia en las adquisiciones públicas, que se manifiestan en forma de cohechos sustanciales pagados por las empresas para adjudicarse contratos públicos¹⁸; el favoritismo hacia ciertos grupos étnicos; los elevados impuestos sobre las sociedades, sujetos a exenciones y discrecionalidades complicadas y, según muchos piensan, opacas, a pesar de las mejoras que trajo aparejadas la Ley de reforma fiscal de 2003¹⁹; la percepción de la injerencia política en las decisiones judiciales²⁰; la falta de acceso a tierras adecuadas (el Estado posee o arrienda el 90% del total de las tierras); la existencia de monopolios *de facto* como consecuencia de la privatización, sin salvaguardias reglamentarias que garanticen la competencia; la necesidad de obtener la aprobación del Gabinete para invertir en el exterior; el exiguo acceso a servicios como los de electricidad y telecomunicaciones y la carencia de un cuadro de empresarios y profesionales a causa de una elevada emigración.
- 1.17 La mayor parte del sector privado de Guyana consiste en operaciones pequeñas, principalmente informales, que dejan exiguo margen para el crecimiento en tamaño y riqueza; por lo general, se trata de negocios minoristas y actividades familiares. Más del 80% de su financiamiento proviene de recursos propios, debido a la falta de acceso a los servicios financieros. Un número reducido de empresas medianas ha concertado arreglos de suministro con empresas exportadoras, a veces con la asistencia de GO-Invest, el IPED y SBDFT. Se observa una alta concentración de activos productivos en unos pocos grupos, ubicados principalmente en la capital.

¹⁶ El mayor intermediario financiero de las remesas a Guyana es *Western Union*, que procesa entradas mensuales de más de G\$10 millones; el resto de los pagos dentro del país se suele hacer por correo.

¹⁷ El índice de percepción de la corrupción de *Transparency International* en 2005 fue de 2,5 para Guyana [en una escala de 1 (peor) a 10 (mejor)], con lo cual el país se ubicó en el puesto 117 entre 159 países.

¹⁸ Por término medio, se calcula que los cohechos denunciados ascienden al 15,3% del valor del contrato, esto es, que figuran entre los más altos de todo el mundo. *Investment Climate Survey*, Banco Mundial (2002-2003).

¹⁹ Por ejemplo, el impuesto sobre las utilidades de las sociedades es de 45% para el comercio y los servicios —el más alto de los países occidentales, con un promedio de 30% para América Latina— y de 35% para las manufacturas (también entre los más altos).

²⁰ “La Constitución prevé un poder judicial independiente, pero los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los abogados prominentes cuestionaron la independencia del poder judicial y acusaron al gobierno de ingerirse en ciertas causas”, *Investment Climate Statement*, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2005. El Foro Económico Mundial, el Banco Mundial y la *Heritage Foundation* se refieren a este tema en informes recientes.

B. Problemas sociales

- 1.18 Según la versión más reciente del informe sobre los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no cabe esperar que Guyana alcance la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015²¹. Tal es el caso de los indicadores de pobreza y pobreza extrema, mortalidad materno-infantil, prevalencia del VIH, el paludismo y otras enfermedades, mejora de las condiciones de vida en los tugurios y fomento de una alianza mundial para el desarrollo²². Además, el informe señala que hay poca capacidad estadística de observar los indicadores de seguimiento y evaluación, así como una baja incorporación del análisis a la formulación de políticas y la asignación de recursos en el país.
- 1.19 **Pobreza.** En 1999 se calculó que el porcentaje de la población guyanesa que vive en situación de pobreza ascendía al 36%. Actualmente no se dispone de datos para calcular la evolución de la pobreza en los últimos años²³. Sin embargo, es improbable que la pobreza haya disminuido significativamente, a pesar del leve aumento del gasto público destinado a programas sociales, dado el estancamiento económico observado durante el período que se examina. La Estrategia de País con Guyana cita un estudio realizado por Dollar (2002), en el que se calculó la elasticidad entre el crecimiento y la pobreza de Guyana en 1993 y 1999²⁴. Aunque no corresponde hacer una extrapolación directa, si la elasticidad se hubiera mantenido relativamente constante, la pobreza habría aumentado un 2,3% en el período 2002-2005. Los estudios indican que la desigualdad en Guyana ha sido relativamente estable desde la década de 1950 y que la pobreza más crítica es predominantemente rural²⁵.
- 1.20 Una **emigración elevada y selectiva** ha agotado el capital humano de Guyana y socavado su capacidad institucional²⁶. La escasez de trabajadores calificados perjudica tanto al sector público como al privado, y esa carencia es más aguda

²¹ Naciones Unidas (2003).

²² Los indicadores de educación primaria universal y acceso a mejores fuentes de agua están al día, y otros indicadores —tales como los de igualdad de género, saneamiento y sostenibilidad ambiental— muestran algunas mejoras a pesar de distar mucho de la meta.

²³ Hace poco se realizaron una encuesta de ingresos de los hogares y una encuesta de gastos, cuyos resultados todavía no se han dado a conocer.

²⁴ Estrategia de País con Guyana, página 2 (2002).

²⁵ “(...) para reducir la pobreza rápidamente en Guyana, el crecimiento económico debe favorecer las zonas rurales, tener una base amplia y absorber mano de obra; y el Estado no debe realizar actividades que el sector privado puede hacer con más eficiencia (...) El PIB per cápita tiene que crecer como mínimo a una tasa anual de 3% durante un largo plazo (decenios) para reducir significativamente la pobreza; las políticas de redistribución no funcionarían en Guyana pues hay muy pocos habitantes pudientes: la gran mayoría vive con menos de US\$2 por día.” Gafar, John (2004) *Income Distribution, Inequality, and Poverty during Economic Reforms in Guyana, Journal of Developing Areas*. Vol. 38, No.1. (otoño de 2004).

²⁶ Se calcula que la tasa de migración neta es de 7,49 migrantes/1.000 habitantes (cálculo, 2006).

entre trabajadores que han recibido formación superior²⁷. Aunque las elevadas tasas de migración afectan a todos los países del Caribe, Guyana tiene la tasa más alta del mundo, según la clasificación de fuga de talentos del informe de competitividad mundial correspondiente a 2005-2006²⁸.

- 1.21 El aumento del índice de **delincuencia** en Guyana ha sido elevado en comparación con el resto de los países de América Latina y el Caribe. A pesar de haberse estabilizado durante los últimos años, el aumento de la delincuencia desde la década de 1990 indudablemente ha afectado las percepciones de los inversionistas internacionales y locales, que muchas fuentes clasifican entre los cinco primeros condicionamientos para los negocios en el país²⁹. Una de las causas más citadas de este aumento es la aparente expansión de la delincuencia organizada, que el gobierno atacó en junio de 2005 con la publicación de una estrategia quinquenal de lucha contra los estupefacientes³⁰.

C. Problemas políticos e institucionales

- 1.22 **Gobernanza.** En las consultas participativas llevadas a cabo como parte de los trabajos preparatorios para el DELP se observó que la gobernanza deficiente es una de las limitaciones clave para la reducción de la pobreza. Los cinco problemas principales señalados fueron los siguientes: la gestión deficiente de los consejos democráticos regionales y nacionales, la inseguridad y el acceso inadecuado a la justicia, la corrupción y la falta de rendición de cuentas, la discriminación y la atención insuficiente a la descentralización. El Foro Económico Mundial clasifica a Guyana en el puesto 115, de un total de 117, en lo que hace a la centralización de la formulación de la política económica³¹. Además, el descontento social respecto de las dos elecciones anteriores, seguido de controversias permanentes entre el gobierno y la oposición, complicó la ejecución del acuerdo postelectoral para instaurar un proceso de diálogo y reforma

²⁷ Banco Mundial, *Guyana Investment Climate Assessment* (2005), página 6.

²⁸ Foro Económico Mundial, (2006).

²⁹ *Guyana Investment Climate Assessment*, Banco Mundial (2005); Departamento de Investigaciones Criminales de Guyana; Boletín estadístico Dirección de Estadísticas de Guyana (2006); y *Guyana Business Outlook Survey* (2006).

³⁰ Según *International Narcotics and Law Enforcement Strategy Report* del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (2004), página 243. Entre 2002 y 2004, las mayores incautaciones de cocaína en los Estados Unidos, el Reino Unido y otros países abarcaron embarques de madera, pescado congelado, melaza, arroz y nueces de coco de Guyana. "Cada producto básico que exporta Guyana se ha usado para despachar cocaína fuera del país." Véase también Thomas, C. (2006): *Guyana and the wider world: The rise of the phantom economy and social decline*. Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Guyana.

³¹ *Global Competitiveness Report 2005-2006*, Foro Económico Mundial.

constitucional, a pesar de la creación de comités parlamentarios de fiscalización y comisiones independientes³².

- 1.23 A pesar de una participación inferior al promedio y del temor a que ocurrieran hechos violentos, la elección de 2006 ha sido, hasta ahora, el proceso electoral más pacífico y ordenado de la historia reciente de Guyana. El Partido Progresista Popular (PPP/C) conservó el poder, lo que dio al presidente en ejercicio, Bharrat Jagdeo, otro mandato quinquenal con una presencia más fuerte en el parlamento, pues los votos de la oposición se dividieron entre un mayor número de partidos³³. El problema político de mantener el diálogo entre los distintos partidos que ponga al parlamento en condiciones de desempeñar un papel dinámico en un régimen democrático de contrapesos y salvaguardias es más agudo que en años anteriores: *“(...) en los días venideros y en el futuro, habrá que reconocer la frustración y el temor que existen en toda la sociedad y mitigarlos con las acciones de los líderes políticos”* (1 de septiembre de 2006, Centro Carter).
- 1.24 A pesar de las mejoras en las **adquisiciones**, debidas a la sanción de la Ley de adquisiciones y licitaciones de 2003, destinada a reglamentar la adquisición de bienes y servicios y, al propio tiempo, alentar la competencia entre proveedores y contratistas en un marco de equidad y transparencia, su aplicación no resultó tan ágil como se había previsto. La mayoría de los grupos de contratistas y proveedores de servicios locales creen que en Guyana aún no están dadas las condiciones para la competencia, y mencionan el uso generalizado de las concesiones tributarias discrecionales como uno de los principales obstáculos³⁴. Esto se ve agravado por la percepción de que, para realzar la transparencia, la Oficina del Auditor General debe ser verdaderamente independiente del gobierno, así como por la demora en la reglamentación de la Ley de auditoría, sancionada en 2004. El Índice de percepción de la corrupción (2006), compilado por *Transparency International*, clasifica a Guyana en el puesto 121, de un total de

³² El Partido Progresista Popular/Cívico (PPP/C) —en el poder desde 1992— se ha asociado tradicionalmente con la comunidad del ascendencia indio-oriental, mientras el Congreso Nacional Popular (PNC) que gobernó el país durante los 25 años anteriores se identifica estrechamente con la afroguayanesa.

³³ El PPP/C se aseguró 36 escaños en la Asamblea Nacional —por primera vez, tendrá al menos un escaño en los 10 distritos electorales— y el principal partido de oposición, el Congreso Nacional Popular/Reforma (PNCR-1G) tendrá 22. Los tres partidos restantes también estarán representados en el Parlamento: la nueva Alianza para el Cambio (CFA) ocupará seis escaños, la alianza del Partido de Acción de Guyana y el partido Levantarse, Organizar y Reconstruir (GAP-ROAR) uno, y La Fuerza Unida, otro.

³⁴ En 1991 se instituyó un programa de reforma impositiva para simplificar la base tributaria y mejorar la administración tributaria. Le siguió la creación de la Administración de Rentas de Guyana (GRA) en 1996, que no funcionó plenamente hasta 2000. El uso generalizado de concesiones tributarias discrecionales continuó hasta 2003, cuando la facultad para otorgarlas pasó de manos del Ministro de Finanzas al Director de la GRA. Ahora, la mayoría de las concesiones se hacen públicas.

168 países, lo que ubica al país en el cuarto lugar entre los peor clasificados de la América latina y el Caribe³⁵.

- 1.25 **Coordinación entre los donantes y el gobierno.** En 2001 se instituyeron en Guyana mecanismos oficiales para la coordinación entre los donantes y los ministerios sectoriales, con la creación de grupos temáticos para la salud, la educación, el agua y la vivienda. Estos grupos tenían por objetivo principal revisar los planes y desarrollar inventarios de proyectos con miras a minimizar la duplicación de esfuerzos. Aunque los grupos han ayudado a resolver las limitaciones en materia de comunicación, las entrevistas con las partes interesadas revelan una percepción general de que la mayoría de los grupos no ha funcionado en consonancia con las previsiones. Apparently, el mayor obstáculo es la falta de descentralización para la formulación de políticas, que obstaculiza la capacidad de los grupos de organizar y priorizar medidas y programas.
- 1.26 En conclusión, la combinación actual de conflictos internos reflejados en los problemas institucionales, la delincuencia y la elevada migración crea un entorno problemático para propiciar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

II. EL DESEMPEÑO DEL BANCO: EL PROGRAMA Y SU EJECUCIÓN

- 2.1 Este capítulo presenta la evaluación del programa de asistencia del BID para el desarrollo de Guyana, así como su ejecución efectiva durante el período 2002-2006³⁶. En la primera sección se describe la acción del Banco en calidad de principal asociado de Guyana para el desarrollo. En la segunda sección se evalúan los propósitos del Banco, expresados principalmente en la Estrategia de País y otros documentos del Banco en que se examinaron los productos del programa, los objetivos de desarrollo y la coordinación con otros donantes externos. En la tercera sección se analiza la ejecución del programa de acuerdo con los datos derivados de los sistemas de presentación de informes del Banco.
- 2.2 El análisis de la programación indica que el Banco identificó adecuadamente la necesidad de ejecutar reformas estructurales para promover los objetivos de desarrollo a largo plazo y que dio apoyo a algunas operaciones en esa esfera. Sin embargo, no priorizó las intervenciones en función de los rendimientos de desarrollo proyectados, lo que dio lugar a un programa carente de concentración e impulso estratégico. La amplitud y el dimensionamiento de las actividades del Banco fueron consecuencia del aumento de la asignación de los recursos del FOE durante el período.

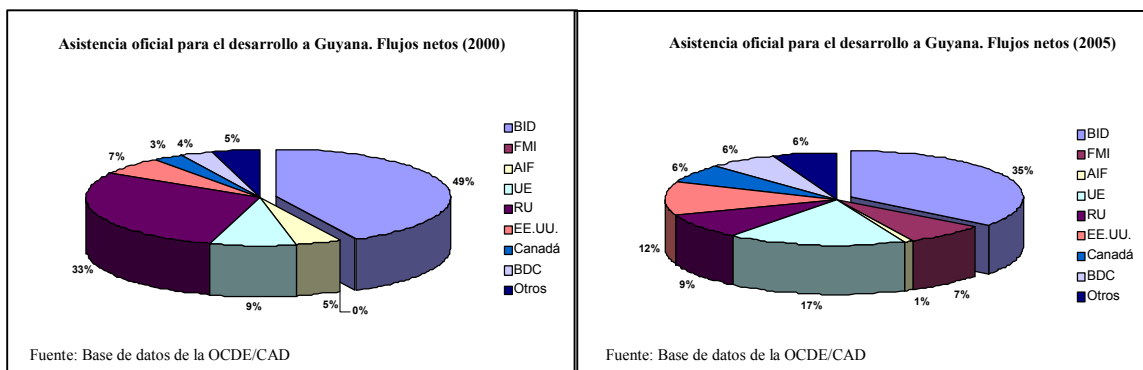
³⁵ Precedido por Haití, Venezuela y Ecuador. Transparencia internacional (2006).

³⁶ La primera Evaluación del Programa del Banco para Guyana se presentó al Directorio Ejecutivo en 2002 (documento RE-266). El presente estudio abarca las actividades realizadas entre 2002 y la asignación del FOE de 2006; en algunos casos se incluyó información sobre operaciones aprobadas previamente, pero que tuvieron una gran incidencia durante el período que se examina.

A. Pertinencia del BID como asociado para el desarrollo para Guyana

- 2.3 La pertinencia del Banco como asociado para el desarrollo para Guyana es evidente, pues fue el mayor donante, el mayor acreedor y la fuente principal de asistencia técnica para el país. Financió sistemáticamente entre el 35% y el 49% de la asistencia oficial para el desarrollo (Flujos netos, Gráfico 2.1). La deuda total de Guyana con el BID representaba el 59% del PIB del país en 2005. Además, el Banco canceló en libros la suma nominal de US\$203,5 millones de deuda al amparo de las dos últimas iniciativas para los PPME y, en fecha más reciente, un monto de US\$467 millones. Es más, la cartera activa fue considerable en proporción a la economía del país: las aprobaciones de préstamos para cada ciclo del FOE equivalieron por término medio al 12% del PIB de Guyana³⁷; por otra parte, los desembolsos medios del Banco representaron el 35,7% del total del gasto de capital del Gobierno de Guyana, el 13% de sus ingresos totales o el 22,4% de sus rentas tributarias.

Gráfico 2.1: Asistencia oficial para el desarrollo a Guyana (2000 y 2005)



- 2.4 La mayoría de los préstamos del Banco a Guyana se determinaron mediante la asignación del **Fondo para Operaciones Especiales (FOE)**. La introducción de nuevos parámetros de asignación basados en el desempeño, en julio de 2002, tuvo el efecto imprevisto de aumentar grandemente la disponibilidad de recursos para Guyana (47% en 2002 y 58% en 2003), en comparación con lo que el país

³⁷ Las aprobaciones con cargo a los recursos del FOE representaron el 9,3% del PIB en 2002-2003 (US\$68,3 millones), el 15,2% del PIB en 2004-2005 (US\$119,1 millones) y el 11,1% del PIB en 2006 (US\$92 millones).

hubiera recibido conforme a los anteriores parámetros de asignación^{38 39}, lo que correspondió a un aumento de aproximadamente 6,8% a 10% en el ingreso anual per cápita de Guyana⁴⁰. Para el ciclo 2004-2005 del FOE, la asignación per cápita de Guyana fue casi ocho veces la de Haití y aproximadamente siete veces la de Bolivia.

Cuadro 2.1: Aprobaciones para Guyana con cargo a los recursos del FOE: desembolsos y saldo pendiente como porcentaje del PIB

(Millones de US\$)	Aprobaciones	Desembolsos	Saldo sin desembolsar	Saldo como porcentaje del PIB
2002-2003	68,3	62,6	162,25	22,2%
2004-2005	119,1	96,0	181,85	23,2%
2006*	92,0	23,8	259,40	31,3%

* Hasta julio de 2006

2.5 No hay dificultad en inferir el efecto que el súbito aumento de los recursos disponibles tuvo sobre el saldo no desembolsado observado en ciclos de programación anteriores, conforme se indicó en la evaluación del programa de país anterior. A pesar de la constante mejora de la tasa de desembolso de la cartera activa durante todo el período —que la ubicó cerca de los promedios del Banco y por encima de las curvas de desembolso de los PPME (Gráfico 2.2)— el saldo no desembolsado se mantuvo por término medio en alrededor del 23% del PIB de Guyana⁴¹. La proporción de las aprobaciones en relación con la economía guyanesa y la circunstancia de que se produjeron en breves plazos —por ejemplo, el Banco aprobó el equivalente de 15% del PIB de Guyana en un lapso de tres meses en 2004— redujeron la probabilidad de que los recursos se pudieran usar de manera compatible con la efectividad en el desarrollo. Actualmente, casi el 35% del saldo no desembolsado total de Guyana corresponde a la asistencia del BID.

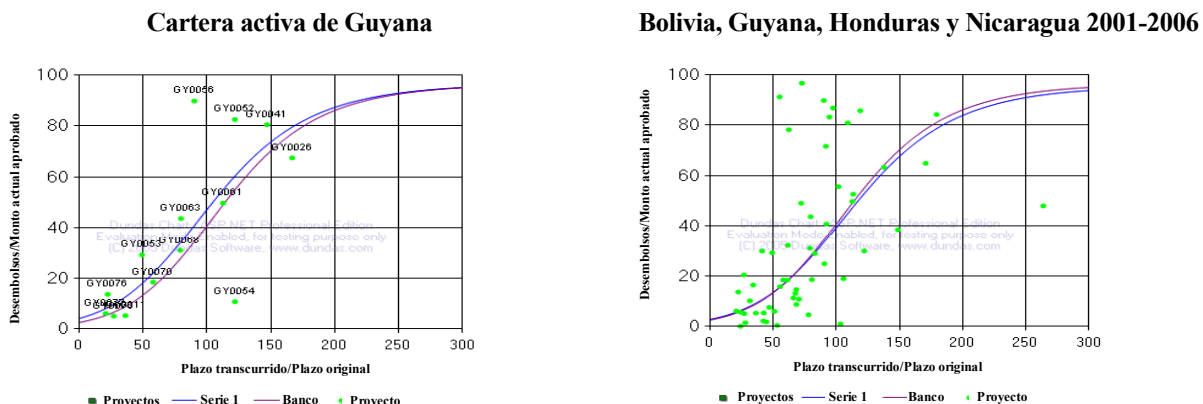
³⁸ Propuesta para la distribución de los recursos del FOE conforme al desempeño. Versión revisada. Documento GN-1856-31 (11 de junio de 2002).

³⁹ Equivalente a US\$176 per cápita (en comparación con US\$119 en 2000-2001). Contrastó con una asignación per cápita media de US\$31 para los otros cuatro países del FOE (una reducción en comparación con el nivel de US\$33 per cápita de 2000-2002). En verdad, si el financiamiento del FOE se hubiera asignado en régimen igualitario per cápita, Guyana sólo hubiera recibido US\$27 millones en 2002-2003.

⁴⁰ Notas de Supervisión sobre los criterios de desempeño para la asignación de recursos concesionales (documento RE-279), página 9, Oficina de Evaluación y Supervisión (2003).

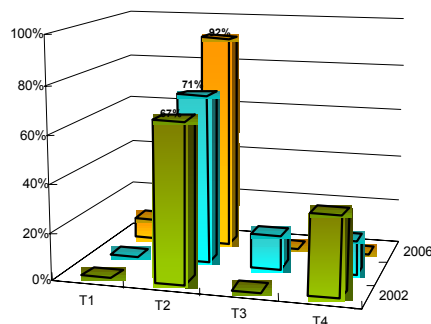
⁴¹ El saldo pendiente en porcentaje de PIB durante el período 2002-2003 fue de 22,3% y aumentó a 23,2% en el período 2004-2005.

Gráfico 2.2: Curvas de eficiencia (2006)



- 2.6 La magnitud del aumento de los recursos disponibles para Guyana, junto con la fecha límite de asignación de los recursos del FOE, creó incentivos negativos que distorsionaron la programación, el dimensionamiento, la efectividad en el desarrollo y la coordinación con otros donantes⁴². Las entrevistas con los interesados dieron prueba de esas complicaciones⁴³.
- 2.7 Las pruebas empíricas de esta situación son que la preparación de proyectos se vio trabada por la falta de progreso y resolución, seguida por un período de fuerte actividad final, que produjo un claro patrón de presentación de proyectos para su aprobación al Directorio Ejecutivo justo antes del vencimiento de las fechas límite del FOE. La mayoría de las aprobaciones de 2002 a 2006 se hicieron de abril a junio cada dos

Gráfico 2.3: Las aprobaciones del FOE presentan una alta concentración cerca de la fecha límite



Fuente: BID

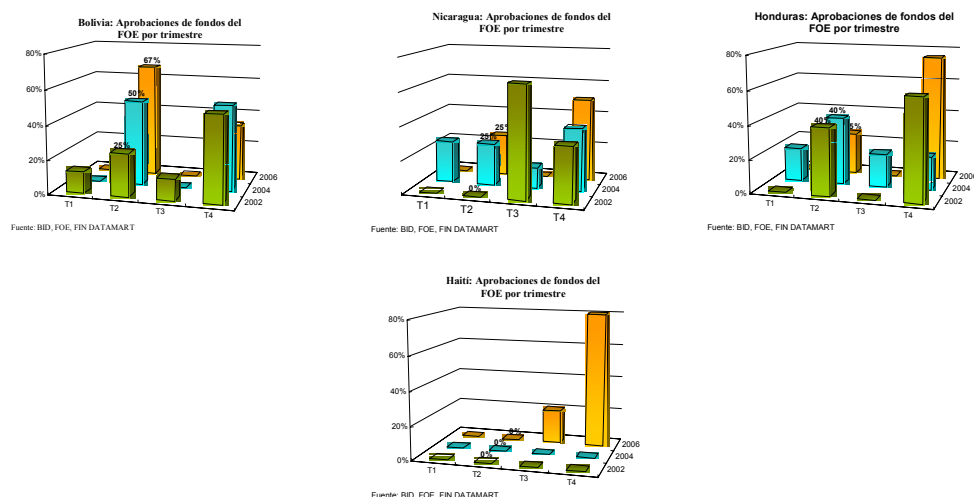
⁴² “Es posible que algunos de los proyectos señalados como de aprobación probable en el segundo año del ejercicio de reasignación no se aprueben en el transcurso del resto del año. En esos casos, los recursos correspondientes permanecerían dentro de la suma asignada al país en cuestión, a condición de que se los sometiese a la aprobación del Directorio dentro del primer semestre del período de asignación siguiente. Los fondos no utilizados correspondientes a proyectos no aprobados durante el primer semestre del ciclo se añadirían a la ‘reserva’ del FOE.” Parámetros de asignación conforme a los documentos GN-1856-31 y GN-1856-25.

⁴³ Las opiniones o juicios evaluativos subjetivos de las personas relacionadas con el programa se mencionarán cuando OVE los considere pertinentes. Documentos GN-2077 y RE-271-1.

años y vinieron seguidas de un redimensionamiento de los proyectos aprobados⁴⁴. Si éste hubiera sido un fenómeno de ajuste temporal a los nuevos parámetros de asignación basada en el desempeño, no se hubiera observado una creciente tendencia a aprobar operaciones en torno de la fecha límite, como la que hubo (Gráfico 2.3). No se pudo dar efecto al reconocimiento en la Estrategia de País de que “*para el dimensionamiento de los proyectos hay que prestar atención*” dados los incentivos que la asignación proporcionaba. Este ha sido un problema constante para el Banco en su asistencia a Guyana, que se debe tener en cuenta en la próxima estrategia.

- 2.8 Otros países del FOE no presentaron este patrón de concentración de las aprobaciones alrededor del segundo trimestre. Sólo en el caso de Bolivia se puede observar que la presentación de operaciones al Directorio Ejecutivo en el segundo trimestre aumentó en los tres últimos ciclos.

Gráfico 2.4: Aprobaciones para otros países del FOE



- 2.9 Cuando el Directorio Ejecutivo pidió a la Administración que elaborara nuevos criterios de desempeño para la asignación de los recursos del FOE, su instrucción

⁴⁴ La excepción a este patrón se observó en el último trimestre de 2003, cuando se cumplieron 12 de los 14 puntos de referencia indicados en la Estrategia de País para demorar los proyectos de infraestructura. La aprobación de la “terminación sustancial” por el Directorio dio lugar a que en los meses siguientes se presentaran cinco operaciones.

⁴⁵ Por ejemplo, en 2003 se reformuló y se reestructuró el 91,7% de la cartera activa, mientras que en 2004 se reformuló y reestructuró más del 42% de los proyectos activos.

clave fue que los cambios deberían asignar los limitados recursos concesionales *“en forma de suscitar el máximo efecto posible en el desarrollo”* en consonancia con el nuevo marco de financiamiento. Sin embargo, los criterios de asignación generaron un sesgo involuntario que favoreció a Guyana de una manera que era difícil de conciliar con un enfoque de desarrollo. Ese sesgo se mencionó en las *Notas de Supervisión sobre los criterios de desempeño para la asignación de recursos concesionales* de 2003 (documento RE-279): *“en igualdad de las restantes circunstancias, el método elegido tiene un sesgo involuntario contra los países con ingresos (relativamente) menores y/o más poblados”*. Además, aunque el tema inmediato de esta deliberación sería la *“capacidad de absorción”*⁴⁶, la ausencia de una cuantificación del impacto de desarrollo y un orden de prioridades de acción es importante también cuando se quiere analizar la asignación basada en el desempeño para Guyana.

- 2.10 Las decisiones recientes sobre el alivio multilateral de la deuda (Alivio BID-07) han llevado a la Administración a solicitar que se introduzcan ajustes en la asignación de los gastos administrativos entre los recursos ordinarios de capital y los recursos del FOE (CF-147, de 15 de mayo de 2007). Si el Directorio Ejecutivo lo aprueba, en los años siguientes se reduciría el total de recursos disponibles del FOE. La reducción correspondiente tal vez lleve al Banco a priorizar las próximas operaciones con el Gobierno de Guyana.

B. El programa del Banco

- 2.11 El diagnóstico de la actual Estrategia de País está en consonancia con los objetivos principales de la Estrategia de Desarrollo Nacional del Gobierno de Guyana⁴⁷. El Banco, además, convino con las autoridades guyanesas en armonizar su propio programa con el DELP, beneficiándose así de las consultas y fuentes de información disponibles durante el período de preparación del DELP⁴⁸.

⁴⁶ En la Estrategia de País se habló de que *“para el dimensionamiento de los proyectos hay que prestar atención”* y de que había una falta de *“capacidad de absorción”*, reconociendo que el Banco había seguido aprobando grandes cuantías de recursos, con nuevos redimensionamientos y rediseños en la mayoría de los proyectos.

⁴⁷ La Estrategia de Desarrollo Nacional fue la primera tentativa oficial de Guyana de priorizar la estrategia sectorial y normativa en función del desarrollo. Redactada inicialmente por el Gobierno de Guyana en 1996, la estrategia fue luego revisada y actualizada hasta su aprobación final por el Parlamento en 2001. Sus objetivos principales son: (i) lograr tasas de crecimiento sostenibles, (ii) reducir la pobreza, (iii) lograr la unidad geográfica, (iv) asegurar la distribución geográfica equitativa de la actividad económica y (v) diversificar la economía. Sin embargo, no contiene un plan de acción para su ejecución ni indica las necesidades de recursos financieros.

⁴⁸ Los países miembros preparan los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) mediante un proceso participativo en que intervienen los interesados directos nacionales y los asociados para el desarrollo externos, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Actualizados cada tres años, con informes anuales de progreso, los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales del país con un horizonte de tres años o más para promover un crecimiento de base amplia y reducir pobreza; también describen las correlativas necesidades de financiamiento externo.

- 2.12 El objetivo principal de la Estrategia era “*colaborar con el país a fin de reducir su nivel de pobreza a mediano plazo, haciendo frente simultáneamente a problemas crónicos institucionales y de recursos humanos que hay que reducir a fin de que el país logre un crecimiento sostenible y equitativo a largo plazo*”. Para la consecución de este objetivo se escogieron tres áreas claramente identificadas: (i) el logro de un crecimiento económico sostenible, (ii) la mejora de la gobernanza y la eficiencia del sector público y (iii) el fortalecimiento de los programas sociales, mediante un programa propuesto de 14 operaciones por valor de US\$244,3 millones. Se hizo hincapié en programas “*orientados hacia el crecimiento*” (60,9% de los recursos), tales como tecnologías de la información y la comunicación, un mecanismo financiero para comercio e inversión, agricultura, puertos, proyectos viales y un préstamo para medio ambiente. Los programas sociales representaban el 23,2% de los recursos planificados y se propuso un 15,9% para mejorar la gobernanza y el desempeño del sector público. Se planificaron operaciones de cooperación técnica para apoyar la elaboración de proyectos, el desarrollo institucional y la creación de capacidad, así como la formación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. Se hizo hincapié en el apoyo a las operaciones “*en ámbitos en que el Banco ya ha adquirido experiencia...*” con el 55,5% del total de recursos⁴⁹.
- 2.13 De acuerdo con la recomendación de la anterior Evaluación del Programa de País (CPE): Guyana, 1989-2001 (documento RE-266) y las Directrices para el documento de país (documento GN-2020-6), la Estrategia de País previó la evaluación de programas mediante la inclusión de 46 indicadores para efectuar el seguimiento del progreso en las diversas dimensiones de desarrollo identificadas⁵⁰. Aunque no se asignó clasificación o prioridad a un gran número de indicadores, en el documento se atribuyó particular importancia al seguimiento de las clasificaciones de la Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN), a algunos de los indicadores de la Iniciativa de los PPME y a un subconjunto de indicadores de los DELP en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los indicadores comunes con otros donantes resultaron útiles para la coordinación.
- 2.14 Muchos de los 46 indicadores correspondían a *indicadores de productos* (63%), de los cuales la mayoría no proporcionaba un valor de referencia —sólo el 41% incluía datos de referencia— y únicamente el 66% tenía metas cuantificables. Los *indicadores de efectos directos* presentaban datos de referencia en la mayoría de los casos, incluidas metas claras y cuantificables. No hubo puntos de referencia para *ninguno* de los indicadores de los sectores del transporte y la electricidad; tampoco los hubo para la *mayoría* de los indicadores de los sectores de la salud, el medio ambiente y las telecomunicaciones.

⁴⁹ Estrategia de País con Guyana 2002, página 40, párrafo 4.45.

⁵⁰ *Ibid.*, Anexo 1.

- 2.15 Partiendo de la base de que la Estrategia de País reconoció que *“los conocimientos necesarios en cada proyecto y cada sector dan a entender que los equipos de proyectos o la Representación tienen ventajas comparativas a los efectos del seguimiento de los progresos”*, cabría esperar que la observación del índice de integridad de la evaluabilidad de proyectos individuales —que determina si los objetivos y componentes tienen indicadores métricos con puntos de referencia, hitos y metas claros— produciría mejores resultados que los reflejados en el documento de estrategia. No obstante, el índice de evaluabilidad medio es de 50,9% para los objetivos y de 52,3% para los componentes, lo que indica una escasez de indicadores numéricos con arreglo a los cuales se puedan evaluar el progreso y la efectividad en el desarrollo de los proyectos.
- 2.16 La Estrategia condicionó específicamente la aprobación de los grandes proyectos de infraestructura a *“que se lograra un avance anual satisfactorio en los indicadores de desempeño. Por ejemplo, el Banco procuraría aprobar el primer proyecto de crecimiento solamente después que se hubieran completado las medidas acordadas para 2002 y 2003”*, en tanto que *“los programas públicos y sociales continuarían avanzando de manera de proporcionar a las autoridades los instrumentos de asistencia técnica y financiamiento que se necesitan para hacer frente a los problemas críticos en el sector público en cuanto a la reducción de la pobreza”*. Se necesitaría un progreso satisfactorio en el programa de reforma para mantener la hipótesis básica de crédito de US\$244,3 millones; en su defecto, se pasaría gradualmente a la hipótesis baja de crédito de US\$111,3 millones.
- 2.17 En esta esfera, el ciclo de asignación de los recursos del FOE de 2002-2003 incluyó 14 parámetros de referencia derivados del programa de política del sector público. Se esperaba que dieran apoyo a la sostenibilidad fiscal, la mejora del régimen de rendición de cuentas del sector público, el uso eficiente de los recursos públicos y de la iniciativa de los PPME y la mejora de las condiciones para el desarrollo del sector privado. Para el fin de 2003, se había alcanzado la mitad de los indicadores y otros cuatro se habían completado para mediados de 2004. En ese momento, el Banco siguió adelante con los proyectos de infraestructura y asignó los indicadores pendientes a los seis proyectos adicionales que se habían introducido para el ciclo 2004-2005. El Gobierno de Guyana pidió asistencia técnica para apoyar el cumplimiento de los indicadores en 2005 y convino en celebrar reuniones mensuales para examinar su progreso.

- 2.18 En la Estrategia de País no hubo una descripción explícita del proceso de selección de esos proyectos de infraestructura específicos⁵¹. En el Informe de la Misión de Programación de 2002 (documento CP-2402-1) se dice que el Presidente de Guyana “...solicitó una aclaración adicional de la relación entre la metodología EPIN y las hipótesis de crédito la nueva Estrategia de País”, seguida por una explicación de la necesidad de esos parámetros de referencia y su finalidad. Es evidente que la Administración los consideró un mecanismo útil para efectuar el seguimiento de las medidas del programa propuesto de política del sector público. En otros documentos se mencionan las iniciativas de colaboración entre el Gobierno de Guyana y el Banco para alcanzar los parámetros de referencia.
- 2.19 Aunque en la Estrategia de País se reconoció la posición preeminente del Banco como principal asociado para el desarrollo de Guyana, no se previó una función de liderazgo mediante la coordinación ex ante, dejando librada la coordinación de los donantes principalmente a los grupos temáticos creados en 2001 y a las gestiones de los equipos de proyecto⁵².
- 2.20 La Estrategia de País incluye integralmente supuestos implícitos acerca de las concatenaciones entre algunas intervenciones y efectos directos previstos que no eran necesariamente consecuencias directas, con lo que se dejó un margen para apartarse de la ejecución originalmente prevista. Así sucede con las intervenciones sociales que producen mejoras de bienestar a corto plazo y que, sin embargo, se esperaba que redujeran directamente la pobreza y desigualdad. En otros casos, se esperaba que la prestación de servicios redujera la pobreza, sin un análisis de la sostenibilidad de esos servicios: “*En apoyo de la reducción de la pobreza y de mejores condiciones de vida, la estrategia apunta a integrar a las zonas rurales... dando a las comunidades locales... un acceso más barato a los centros económicos y sociales.*” Otro ejemplo es la propuesta de usar la “*reforma educacional*” como medio de “*combatir los efectos nocivos de decenios de emigración*”, cuando los guyaneses tienen mayores probabilidades de emigrar a

⁵¹ “Es verdad que en el documento de Estrategia de País no se examinaron explícitamente las razones por las cuales se había considerado necesario condicionar la aprobación de los proyectos de infraestructura, aunque esas razones podían deducirse bastante fácilmente de las deliberaciones sobre la desaceleración del proceso de reforma (párrafos 2.5 y 2.7), la necesidad de una reforma integral del sector público en la sección de gobernanza y modernización del sector público (párrafos 2.14 y 2.15) y los retrasos en la ejecución del anterior programa del Banco para el fortalecimiento del sector público (párrafo 3.2)”, página 7, Comentarios consolidados de la Región 3 sobre la evaluación de OVE respecto del programa de país con Guyana 2002-2006 (24 de abril de 2007).

⁵² “...ha desempeñado un papel fundamental en la prestación de asistencia a las autoridades a los efectos de la coordinación con los donantes en cuestiones de política y proyectos”; “En materia de proyectos, el Banco, siendo el principal donante, recibe sistemáticamente consultas de otros donantes en cuanto a las actividades que se han planificado para Guyana”. La Estrategia de País con Guyana (2002) menciona específicamente algunos casos anteriores de colaboración y coordinación directas con el Banco Mundial, el FMI y el DFID. No se hace ninguna mención explícita de una colaboración directa anterior con otros donantes, ni tampoco de planes para colaborar durante el período abarcado por la Estrategia.

medida que elevan su nivel de instrucción. Por último, se estimó que la diversificación económica era el subproducto de una intensificación del diálogo sobre reformas institucionales y normativas para realzar el desarrollo del sector privado, la agricultura y el desarrollo rural. En verdad, se partió de la hipótesis de que el aumento de la productividad y de las exportaciones tenía que depender de los productos básicos que ya se producían —como el azúcar y el arroz— y de productos no tradicionales: frutas y verduras, artes y artesanías— sin justificar esa hipótesis.

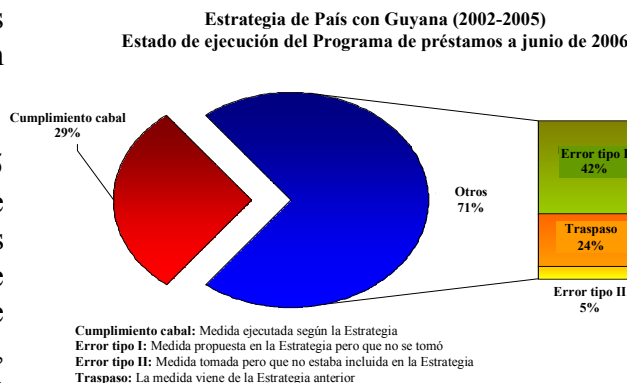
- 2.21 La Estrategia de País reconoció que *“el sector privado en Guyana es pequeño y frágil, además de encontrarse en medio de un estancamiento”*. Las medidas propuestas se orientaron hacia las reformas normativas para *“reducir el costo de transacción, promover el comercio, la inversión y las posibilidades de competencia y fomentar la participación, las oportunidades y la diversificación”*. Después de una Conferencia sobre el Sector Privado (abril de 2002), en la que se presentaron los instrumentos de que disponía el Banco para brindar apoyo a las inversiones privadas, el Gobierno de Guyana solicitó un préstamo para el servicio comercial de rápida aprobación y un programa complementario del FOMIN para fortalecer el comercio, la inversión y el entorno empresarial. Se planificaron dos operaciones de cooperación técnica a fin de apoyar los esfuerzos del Gobierno de Guyana para subsanar deficiencias en el ordenamiento jurídico, a saber: una cooperación técnica para constituir un tribunal de comercio, destinado a sustanciar y resolver prontamente los litigios mercantiles, y una cooperación técnica para crear una central de riesgos.
- 2.22 En resumen, el diagnóstico de la Estrategia de País fue adecuado y compatible con la Estrategia Nacional de Desarrollo. Pese a la falta de un orden de prioridades de acción basado en la medida de los efectos de desarrollo, para obtener los mejores resultados globales posibles, las operaciones planificadas estuvieron en consonancia con los problemas identificados. La inclusión de indicadores para seguir el progreso de la Estrategia de País fue una medida positiva para determinar la efectividad en el desarrollo de las medidas; sin embargo, en actividades futuras se deben corregir los problemas del elevado número de indicadores y de la falta de clasificación. Sólo se debieran incluir indicadores que puedan tener un valor de comparación realista y que sean susceptibles de seguimiento. Los parámetros de referencia introducidos en sustento de la hipótesis alta de crédito, que resultaron útiles para mantener actualizado el programa de política pública, representan un enfoque creativo y adaptado de la asistencia para Guyana.

C. Ejecución

- 2.23 En la presente sección se describe y evalúa la ejecución del programa del Banco, desde la adecuación de la Estrategia de País como instrumento eficaz de planificación, hasta la determinación de si los resultados a los que el Banco se comprometió se implementaron de manera oportuna y eficiente.

2.24 A pesar de que se mantuvieron los objetivos generales identificados en la Estrategia de País, los datos examinados muestran que la Estrategia no se implementó en la forma prevista. El Gráfico 2.5 muestra que el porcentaje de operaciones planificadas que no se ejecutaron fue superior al de las que se proyectaron y ejecutaron, lo que resulta en una baja

Gráfico 2.5: Error de predicción de la Estrategia de País del BID con Guyana (2002-2005) a junio de 2006



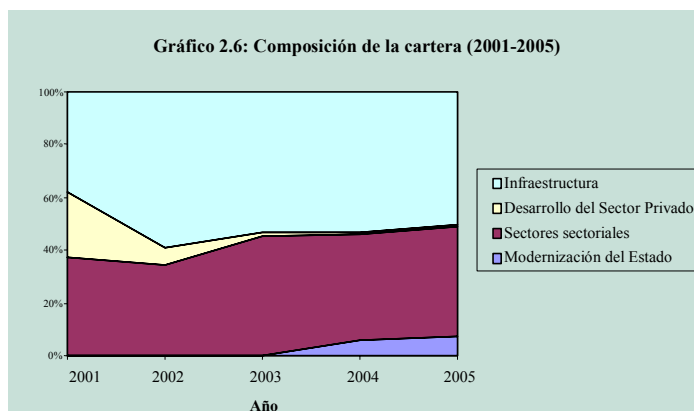
tasa de predicción. Si por cumplimiento cabal se entiende la ejecución —con o sin modificaciones— de las medidas proyectadas, observamos que sólo 29% de las medidas se clasifican dentro de esa categoría y que la mayoría de las operaciones sufrieron grandes modificaciones. El 71% restante se divide como sigue: las actividades previstas en la Estrategia de País que no se ejecutaron ascienden a 42%; en cambio, las actividades ejecutadas que no se habían planificado como parte de la Estrategia constituyen el 5%; las operaciones traspasadas de la Estrategia anterior representan el 24%.

2.25 Aunque de número reducido, las actividades que se implementaron pero que no se habían previsto en la Estrategia (Error tipo II, Gráfico 2.5) representan un margen de flexibilidad en la reevaluación de las actividades del Banco que se debió al marcado deterioro de la inversión privada. Originalmente la Estrategia había propuesto que se apoyara al sector privado mediante el fomento de la transparencia en el gasto y las adquisiciones del sector público, sin realizar operaciones directas para promover el desarrollo del sector privado. Consciente de la necesidad de reforzar los esfuerzos directos, el Banco preparó el *programa de apoyo a la competitividad*. Esta reorientación de mitad de período fue una respuesta proactiva ante la evolución de las inversiones privadas en la primera mitad del período de aplicación de la Estrategia.

2.26 Seguidamente se indican los resultados de la ejecución de las operaciones identificadas en la Estrategia para lograr su principal objetivo. Primero, se hizo hincapié en lo que la Estrategia consideraba programas “*orientados hacia el crecimiento*”, que sólo se ejecutaron parcialmente: no se ejecutaron el mecanismo financiero para comercio e inversión, la diversificación agrícola, las tecnologías de la información y las comunicaciones, un programa portuario para navíos de gran calado o el apoyo ambiental. Se llevaron a cabo actividades relacionadas con caminos, puentes, seguridad del transporte aéreo, infraestructura urbana básica, electrificación de zonas con servicio insuficiente y saneamiento (estas últimas después de grandes demoras). Segundo, se ejecutó la mayor parte de las medidas previsibles para *consolidar los programas sociales*, aunque muchas se retrasaron,

reestructuraron o redimensionaron. Tercero, la Estrategia hizo hincapié en *mejorar la gobernanza y la eficiencia del sector público*: se ejecutaron dos préstamos de facilidades sectoriales, dos préstamos híbridos y seis operaciones de cooperación técnica, en algunos casos con demoras, reestructuraciones y redimensionamientos. Además, se proporcionó asistencia de emergencia después de las grandes inundaciones de 2005.

- 2.27 La composición de la cartera efectiva del Banco (Gráfico 2.6) refleja en gran medida la función del BID en el apoyo a la infraestructura de Guyana. El porcentaje de la cartera destinado a programas de carácter *social* se ha mantenido relativamente constante; con todo, es importante observar que la



mayoría de ese gasto se destina a finalidades infraestructurales; en cambio, las actividades destinadas al desarrollo del sector privado se redujeron durante el período que se evalúa (antes de 2001, esas actividades se habían financiado con recursos de préstamos en apoyo de reformas de política). Es positivo —y coherente con el análisis presentado— observar que se ha introducido la modernización del Estado, debido, principalmente, a la materialización de las iniciativas contenidas en las dos estrategias anteriores con la aprobación del Programa de Gestión Fiscal y Financiera y el Programa de Modernización de la Gestión Pública en 2004. La reforma del sector público y las reformas agrícolas se traspasaron de la Estrategia de País anterior.

- 2.28 Durante el período se aprobó un gran número de operaciones de cooperación técnica no reembolsable (27) por un valor total de US\$6,72 millones. Esas operaciones se orientaron en gran parte al fortalecimiento institucional y las reformas normativas, así como a la preparación y el diseño de préstamos. Menos del 30% de la cartera aprobada de cooperación técnica se financió con recursos del FOMIN y se orientó al fortalecimiento de las entidades de sector público con la mira de mejorar las condiciones para el desarrollo del sector privado⁵³. La Representación administró asimismo una cartera de cooperación técnica regional ejecutada por la Secretaría de la CARICOM en Georgetown.
- 2.29 Las ventanillas del sector privado del Banco tuvieron dificultad para identificar asociados apropiados en el sector privado de Guyana, si bien la situación mejoró levemente en comparación con el período de programación anterior, en el que no

⁵³ Entre esas mejoras cabe mencionar los regímenes reglamentarios de la electricidad y las telecomunicaciones, los derechos de propiedad y la seguridad en aeropuertos.

hubo operaciones de préstamo para el sector privado⁵⁴. Durante el período que se examina hubo pocas operaciones del sector privado, y muchas tropezaron con dificultades y demoras. En 2004, el Directorio Ejecutivo de la CII aprobó una inversión en acciones de capital social por valor de US\$200.000 para brindar financiamiento y servicios de desarrollo empresarial a fin de crear y mantener empresas pequeñas y medianas y microempresas exitosas en Guyana y Suriname. Los recursos de esta inversión tenían por objeto contribuir al desarrollo y la expansión como mínimo de 60 PYME y 2.500 microempresas. Esa operación no se mencionó en la Estrategia de País. Por otra parte, hacia el fin del período, PRI trató de financiar un proyecto por valor de US\$18 millones en apoyo de las telecomunicaciones móviles privadas que, sin embargo, no prosperó, principalmente debido a consideraciones jurídicas y a una decisión judicial que se aplazó una y otra vez.

- 2.30 La Estrategia dice que en el programa anterior “*se registraron demoras en razón de la necesidad de rediseñar diversos proyectos*” que, por consiguiente, se iban a resolver en este período. Sin embargo, en la presente evaluación se comprobó que se trata de un problema que aún no se ha resuelto, lo que indica que el Banco no ha podido todavía encontrar la forma de superar esta situación.
- 2.31 Aunque aparentemente algunas demoras se han debido a las iniciativas para mejorar la calidad de los proyectos, el hecho es que las operaciones no se ejecutaron conforme al cronograma proyectado⁵⁵. Las demoras en la fase que va de la preparación a la aprobación de muchas operaciones proyectadas constituyen un costo de oportunidad irrecuperable para Guyana si se acepta que los tiempos, según la Estrategia de País, eran los más adecuados y se tiene en cuenta la importancia del BID como asociado para el desarrollo; en todo caso, esas demoras refuerzan el argumento de que la estrategia de país es inadecuada como instrumento de planificación, pues algunas operaciones se han aprobado sólo recientemente fuera del ámbito de la Estrategia. Así ocurre con la única operación en la categoría de desarrollo del sector privado: el préstamo propuesto originalmente con cargo a un mecanismo de comercio, que no prosperó; tres operaciones para mejorar la gobernanza y la eficiencia del sector público (el Programa de seguridad cívica; el Programa del sistema de la administración de justicia y la operación de cooperación técnica para el fortalecimiento del sistema de pensiones), una operación de cooperación técnica con destino a los servicios para las exportaciones agrícolas, a fin de apoyar la preparación de un préstamo de diversificación de agrícola, y el Programa de gestión de desechos sólidos de Georgetown, este último atribuible a la demora en los programas de infraestructura por inobservancia de dos de los 14 parámetros del programa de

⁵⁴ El FOMIN financió únicamente un par de operaciones de cooperación técnica.

⁵⁵ El plazo mediano desde el principio de un proyecto hasta su aprobación es de 13 meses (el promedio es de 18,5 meses), pero la desviación estándar es muy elevada: 19,8 meses.

política del sector público, acordados en el contexto del marco del FOE para 2002-2003⁵⁶.

- 2.32 Si el análisis incluido en la Estrategia de País es correcto, cabría sin lugar a duda calificar como una oportunidad sacrificada las operaciones que se identificaron, pero que no se ejecutaron dentro del ámbito de la Estrategia: el programa de puerto de gran calado (PRI/CII), las tecnologías de la información y las comunicaciones (cooperación técnica del FOMIN), la cooperación técnica de remesas (FOMIN), la elaboración de un marco para el desarrollo del ecoturismo (cooperación técnica del FOMIN), la operación de cooperación técnica para el establecimiento de una central de riesgos y el proyecto cancelado de aumento de los rendimientos utilizables netos en el sector de la pesca (cooperación técnica del FOMIN).
- 2.33 De acuerdo con el sistema de supervisión del Banco, durante el período que se examina ha habido mejoras en la ejecución de la cartera. El porcentaje de proyectos para los que se consignaron (en los informes de seguimiento del desempeño del proyecto, ISDP) problemas de *capacidad institucional*, de *compromiso* y *relacionados con el Banco* en 2002 fue superior al 50% y declinó luego al 24,7% en 2003, el 20,6% en 2004 y el 15,8% en 2005. En 2002, el 70% de los proyectos activos informó de problemas en el *progreso de la implementación*. Para 2005 esa cifra se había reducido a 23,5%, aunque el número de proyectos activos casi se había duplicado. Esto puede parecer incongruente con el hecho de que un porcentaje mayor (64,7%) de los proyectos activos durante el período 2002-2005 estuvieron en alerta en el Sistema de Identificación de Proyectos en Situación de Alerta (PAIS) en algún momento, pues muchas de estas alertas correspondieron a *bajos desembolsos*, *prórrogas de desembolsos* y *demoras de elegibilidad*. Por lo menos el 35% de los proyectos activos durante el período demoraron la presentación de un estado financiero auditado: esta cifra llegó a su máximo nivel en 2002, con 50% de los proyectos, y desde entonces disminuyó a 35,3% en 2004 y 2005. Los estados financieros auditados que se demoraron correspondieron principalmente a un plazo breve (máximo de 90 días), el 1,6% estuvo atrasado más de 180 días y el 3,2% nunca se presentó.
- 2.34 Hasta ahora, el Banco ha respondido a las dificultades de implementación y ejecución mediante el establecimiento de unidades de ejecución paralelas a los principales ministerios competentes (al tiempo de este estudio funcionaban 26 unidades de ejecución que gestionaban operaciones financiadas con recursos del BID) y la institución de reuniones mensuales de revisión de cartera para mejorar el diálogo con el gobierno. Si bien aparentemente ha reducido las demoras de ejecución —si nos atenemos al plazo de ejecución de los proyectos y a la reducción del número de proyectos con alertas del sistema PAIS— esta

⁵⁶ Otros programas de infraestructura demorados fueron el Programa de transporte rural, la Carretera Georgetown-Diamond y el Programa de rehabilitación de puentes II (aunque este programa no se había incluido originalmente en la Estrategia de País que se evalúa).

medida no propicia la sostenibilidad a largo plazo y el aumento de la capacidad en Guyana, según lo acordado por el Banco y el país cuando suscribieron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, con arreglo a la cual los donantes deben *“Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda”*. Además, en la Estrategia de País se reconoció que una *“Una evaluación hecha por el Banco... puso de manifiesto que las unidades de ejecución de proyectos funcionan en forma independiente y con escasa supervisión, de resultados de lo cual hay ineficiencias, duplicaciones y costos elevados”*.

- 2.35 Un modelo de UEP interesante que se ha usado, y que bien se podría tener en cuenta para operaciones futuras, es el del Proyecto de educación básica, acceso y apoyo administrativo (Proyecto BEAMS), en el que un grado considerable de responsabilidad por la ejecución se mantiene dentro del ministerio competente. Recientemente, el Gobierno de Guyana informó al Banco de que ha empezado a estudiar opciones para institucionalizar e integrar las actividades del Proyecto BEAMS en el marco de las operaciones ordinarias del Ministerio, para que las funciones se puedan continuar cuando las actividades del proyecto lleguen a su fin. Otros ejemplos que cabe analizar son los de las unidades ejecutoras de los proyectos de Grupo de Servicios de Obras (WSG) y de salud de múltiples donantes.
- 2.36 Otros problemas de ejecución que el Banco tiene que abordar son los que plasman en las opiniones expresadas en entrevistas con diferentes interesados que intervienen en la ejecución de programas financiados con recursos del Banco, opiniones que revelan la percepción de que los procedimientos de adquisiciones del Banco son complicados y poco claros, aparte de la incertidumbre en términos de tiempo cuando se procesan cambios debido a la reestructuración de los proyectos y cuando se emiten dictámenes jurídicos⁵⁷. Además, el Banco tiene que explorar la elaboración de mecanismos innovadores de gestión de riesgos destinados a crear incentivos razonables para que las empresas hagan inversiones en Guyana. Cuando corresponda, habría que elaborar nuevos regímenes de adquisiciones para que las empresas nacionales y extranjeras tuvieran más interés en participar.
- 2.37 Entre las medidas positivas hacia la consecución de los compromisos asumidos en Declaración de París cabe mencionar las iniciativas para armonizar las actividades de puesta en marcha de los proyectos con el proceso presupuestario anual, a fin de velar por la disponibilidad oportuna y adecuada de fondos de contrapartida, que se canalizaron mediante una operación de cooperación técnica financiada en el marco del Plan de Acción para los países de los Grupos C y D. No obstante, se

⁵⁷ Las opiniones o juicios evaluativos subjetivos de las personas relacionadas con el programa se mencionarán cuando OVE los considere pertinentes. Documentos GN-2077 y RE-271-1.

necesitan trabajos adicionales antes de que todos los proyectos estén efectivamente armonizados con el proceso presupuestario anual.

- 2.38 En la transición del BID hacia un enfoque centrado y basado en el país, la Representación tendrá que asumir nuevas funciones, además de las funciones tradicionales que, en general, habían sido la supervisión de las operaciones en curso de ejecución y las tareas fiduciarias, como medio de velar por el uso legítimo de los recursos del BID. Contribuir al desarrollo de Guyana mediante la adición de esta crucial función a otras tareas, que crean un margen mayor de protección en relación con partidas presupuestarias o sectores enteros, y no sólo en relación con los recursos del BID, impondrá grandes desafíos a la Representación, que se tendrá que reestructurar para atenderlos⁵⁸.
- 2.39 La Representación tendrá que fortalecer sus capacidades analíticas para brindar asesoramiento normativo a nivel estratégico a solicitud del Gobierno de Guyana, con la perspectiva de *“dedicar menos tiempo a tareas administrativas y participar más en el diálogo sobre la programación, la preparación de proyectos y la solución de problemas de fondo en la ejecución de proyectos”*⁵⁹. Por lo tanto, conviene evaluar cuidadosamente el inventario y la demanda de competencias a fin de determinar el perfil que la Representación necesita para atender a ese cometido. Por otra parte, el Banco debiera propiciar el establecimiento de un régimen de incentivos con miras a que los funcionarios más competentes puedan trasladarse temporalmente al país, reforzando así a la Representación con un cuadro de profesionales, exclusivamente focalizados en los resultados de desarrollo, que supervisen la aplicación empírica de los trabajos económicos y sectoriales realizados por el Banco y otros donantes en el cuadro dinámico general de Guyana.
- 2.40 En conclusión, en su asistencia para Guyana durante el período que se examina el Banco usó la mayoría de sus instrumentos crediticios disponibles, apoyados con operaciones de cooperación técnica no reembolsable e incorporadas en programas. Durante este período se estaban preparando, o se ejecutaron o terminaron, proyectos en todos los sectores. En la próxima Estrategia de País debe mejorarse el análisis concerniente a la identificación y mitigación de riesgos en cuanto a la factibilidad y oportunidad de las operaciones planificadas, con la mira de ejecutarlas de manera eficaz y eficiente.

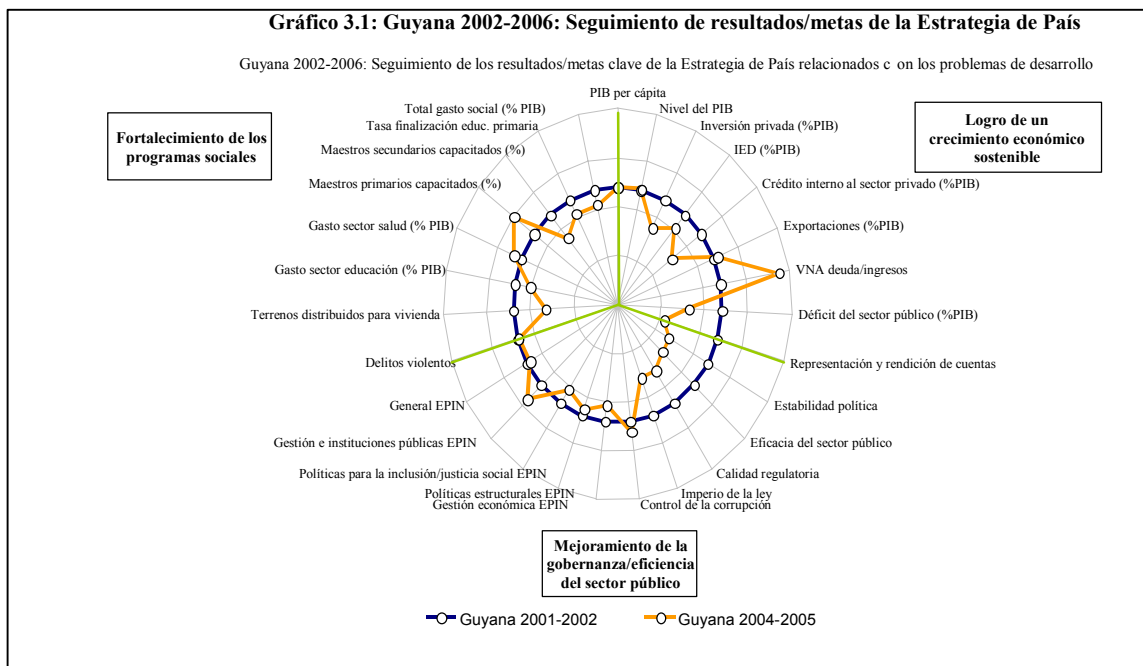
⁵⁸ “Por ejemplo, debido al mayor énfasis en el enfoque de país y los sistemas de país implícitos en la adopción del nuevo marco de financiamiento del Banco, las Representaciones deben agilizar sus procedimientos internos a fin de prestar más atención a la gestión de riesgos y el desarrollo de la capacidad del país.” Informe Anual del BID, 2005.

⁵⁹ Ibid.

III. RESULTADOS DEL PROGRAMA

- 3.1 En la presente sección se analizará la efectividad en el desarrollo de las actividades financiadas con recursos del Banco en Guyana durante el período mediante una estimación del impacto de los proyectos individualmente y de la Estrategia en su conjunto. El análisis total del diseño, el efecto y las características operacionales de las intervenciones que produjeron más beneficio debiera ser útil cuando Guyana planifique y negocie la asistencia futura con el Banco. Lamentablemente, no es posible hacer una evaluación por falta de datos amplios y actualizados sobre las operaciones financiadas con recursos del BID. Toda vez que sea posible, se presentará un panorama de los resultados a nivel de los proyectos. Sin embargo, en su mayor parte, el examen que se expone se basa en datos agregados sobre el país. Por último, en esta sección examinaremos también la función del Banco en la promoción de una reforma significativa y su capacidad para elevar al máximo su ventaja comparativa a fin de promover la gobernanza en el país.
- A. Determinación del impacto de desarrollo de la estrategia del BID con Guyana**
- 3.2 La Estrategia de País menciona un conjunto de efectos directos y productos que debían seguirse durante el período 2002-2005. El Gráfico 3.1 presenta el subconjunto de indicadores para los que se dispone de información. Los valores de referencia corresponden al año en que se presentó la estrategia; por otra parte, el valor de los indicadores con el punto de datos más reciente disponible muestra la evolución de los indicadores durante el período. Todos los indicadores seleccionados se expresan en números índice; por consiguiente, los indicadores que tienden hacia el centro del gráfico se han deteriorado durante el período que se examina.
- 3.3 El gráfico se divide conforme a los tres “*ámbitos fundamentales*” identificados en la Estrategia: (a) la primera sección corresponde a las actividades que se planificaron para mejorar y fortalecer los programas sociales; (b) la segunda sección del gráfico representa los productos y efectos directos correspondientes a actividades destinadas a lograr un crecimiento económico sostenible; y (c) la tercera sección corresponde a los indicadores elegidos para seguir las actividades destinadas a mejorar la gobernanza y la eficiencia del sector público⁶⁰.

⁶⁰ Estrategia de país con Guyana 2002-2005, página 20. Banco Interamericano de Desarrollo (2002).



Fuentes: Crecimiento y desempeño económico: WDI, FMI, BID; gobernanza: Banco Mundial, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi; EPIN: Evaluaciones de políticas e instituciones nacionales del BID; programas sociales: BID, informe de avance DELP, PSIP-DELP, *Guyana Statistical Bulletin*.

3.4 De la información disponible en el Gráfico 3.1 se podría concluir que las actividades del Banco fueron ineficaces en los tres pilares principales de la Estrategia, pues la situación de Guyana se deterioró durante el período en casi todas las variables comunicadas públicamente, y en ese lapso el Banco fue el principal socio para el desarrollo. El Banco no ha reunido información apropiada sobre sus operaciones individuales y, por lo tanto, no se puede hacer un análisis más detallado de las razones por las cuales sus actividades fueron aparentemente ineficaces. Es imperativo que el Banco prepare la próxima estrategia con esta prioridad en mente. Según el informe sobre avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2003), el mayor desafío para Guyana y sus asociados para el desarrollo son “la deficiente capacidad de recopilación de datos, la falta de capacidad para el seguimiento estadístico, la reducida capacidad para incorporar el análisis a la planificación de políticas y la asignación de recursos y las deficiencias de los mecanismos de seguimiento y evaluación”⁶¹.

1. Fortalecimiento de los programas sociales

3.5 En Guyana hay un gran número de programas sociales financiados principalmente por los donantes para el desarrollo, siendo el BID el único donante que ha

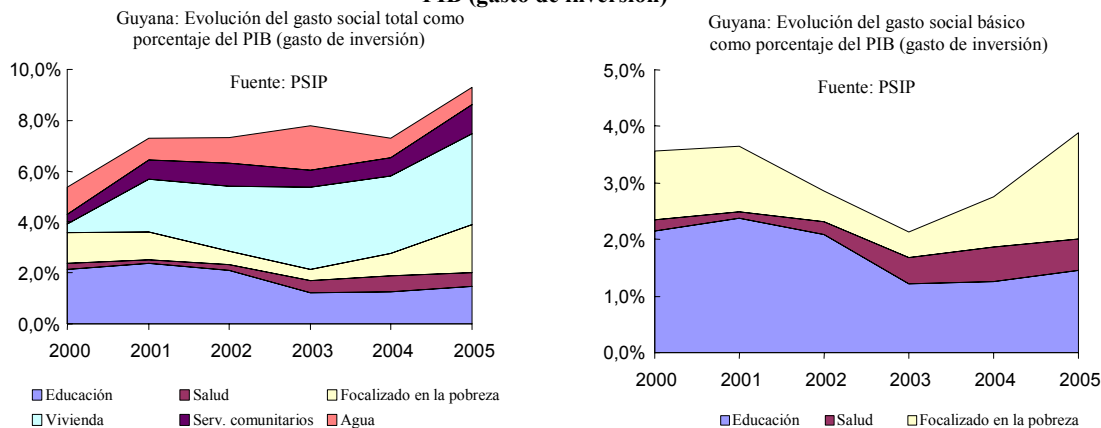
⁶¹ Naciones Unidas, 2003

financiado operaciones en todos los sectores sociales durante el período. Según puede observarse en el Gráfico 3.1, en su mayoría los indicadores de la categoría de sectores sociales registraron un descenso durante el período que se evalúa. Sólo mejoró el porcentaje de docentes formados que han completado la escuela primaria y se puede observar un aumento leve del gasto en el sector de la salud en porcentaje del PIB. Es sumamente improbable que las intervenciones hayan tenido un impacto de desarrollo positivo cuando los indicadores básicos de productos se han deteriorado en el tiempo.

- 3.6 Aunque el Gobierno de Guyana y sus asociados para el desarrollo han hecho esfuerzos por mejorar la recopilación de datos y su integración en la presupuestación, actualmente es imposible evaluar plenamente el impacto de las iniciativas de alivio de la deuda en el apalancamiento adicional del gasto social. No se dispone de mucha información ni sobre los beneficiarios de los programas sociales ni sobre la escala de resultados de las intervenciones en términos de desarrollo. Además, resulta difícil hacer un análisis detallado de los recursos destinados a la mitigación de la pobreza a causa del limitado acceso a datos de gastos y de algunas incongruencias en la información disponible⁶². La identificación se complica porque no se puede hacer un seguimiento geográfico de la mayor parte de los gastos y porque no siempre se indica con claridad la separación entre gastos de inversión y gastos corrientes. Al observar los datos del Programa de Inversiones del Sector Público (PSIP) preparados con destino al examen del DELP de 2005, se advierte que un incremento en el gasto social definido en forma “amplia” (de 5,4% en 2000 a 7,5% del PIB en 2005) llevaría a la conclusión de que en verdad ha aumentado el gasto “en favor de los pobres”. Sin embargo, cuando se examinan los gastos sociales “básicos” (educación, salud y otras partidas relacionadas con la pobreza), se constata que el gasto se mantuvo constante durante el período: los gastos en 2005 (3,9% del PIB) registraron aproximadamente el mismo nivel de 2000 (3,6% del PIB), después de recuperarse de una notable caída en 2002-2003, aunque debido a las iniciativas de alivio de la deuda (Gráfico 3.2).

⁶² Se cotejaron las siguientes fuentes: *Statistical Bulletin of the Bank of Guyana* (2006), *2005 PRSP Progress Report*, *2005 Public Sector Investment Programme Review (PSIP)*, informes anuales de la Auditoría General y *Priority Poverty Expenditure Tracking Report* (preparado por la Dependencia de Seguimiento y Evaluación de la Presidencia, 2006).

Gráfico 3.2: Evolución del gasto social total/gasto social básico como porcentaje del PIB (gasto de inversión)



- 3.7 La Estrategia de País con Guyana reconoce que la “*carencia de información de base dificulta la tarea de hacer estimaciones preliminares de los resultados sociales*”; sin embargo, a pesar de las intervenciones durante el período —una destinada específicamente a abordar este problema— la evidente carencia de datos sigue siendo un problema *a posteriori*⁶³. Por ejemplo, dado que la última cifra oficial sobre la pobreza se remonta a 1999, informes como el titulado *Risk and Vulnerability Assessment* del Ministerio de Trabajo en 2005, el *Public Expenditure Management Country Assessment and Action Plan (AAP)*, la Estrategia de País del BID con Guyana 2002 y los informes de progreso del DELP se basaron en datos de pobreza desactualizados. Por otra parte, la cifra de pobreza nacional para 1999 no incorporó la medición de las disparidades territoriales, de manera que las iniciativas en el sector carecían de referencias en cuanto a las metas a los que debían orientarse. Recientemente, el Banco Mundial —cuya asistencia oficial para el desarrollo a Guyana representó por término medio menos del 5% de la asistencia total durante el período— elaboró un mapa de la pobreza con datos del Censo de 2002 financiado con recursos del BID. A pesar de la operación del Banco para fortalecer la capacidad de la Dirección de Estadística, ésta no tiene acceso actualmente a los datos desagregados del Censo de 2002.

⁶³ Estrategia de País con Guyana 2002-2005, Banco Interamericano de Desarrollo (2002).

- 3.8 En el marco de la presente evaluación, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) y RE3 realizaron una auditoría de calidad de los datos administrativos para los indicadores de efectos directos de reducción de la pobreza pertinentes^{64 65}. Se escogió y verificó una muestra de indicadores sobre el sector de la educación en varias regiones de Guyana⁶⁶. Las conclusiones reflejan las opiniones recogidas en entrevistas con diversos actores en Guyana y en el extranjero: aunque el Ministerio de Educación está tratando de recopilar datos y generar estadísticas con la colaboración de la Dirección de Estadística, esta actividad no está todavía cabalmente organizada en un sistema de informes que brinde datos oportunos y exactos a los efectos de la rendición de cuentas y la formulación de políticas. Es más, se observaron brechas regionales que no están debidamente representadas en el actual sistema de presentación de informes; *“no se captan coeficientes debido a la falta de datos de población; este estudio advirtió fluctuaciones muy grandes en las cifras totales de matriculación escolar y los coeficientes entre alumnos y maestros”*. Además, se señaló que *“la oficina regional no está actualmente siguiendo estos cambios, a pesar de que esos cambios en los datos implican inexactitud de los datos presentados”*.
- 3.9 Tratar de estimar la exactitud de la focalización de las operaciones del Banco para el sector social es un proyecto ambicioso cuando se tiene en cuenta la carencia de datos; sin embargo, es importante plantear la cuestión porque se dice que la mayoría de las intervenciones están *“orientadas a la reducción de la pobreza”* y porque el objetivo principal de la Estrategia de País con Guyana era *“reducir su nivel de pobreza a mediano plazo”*. Por ejemplo, la meta del programa BEAMS es *“contribuir al desarrollo económico sostenible y a una reducción equitativa de la pobreza”*. Consta de tres componentes principales, de los cuales el mayor está destinado a *“ampliar el número de escuelas en comunidades con mayores necesidades desatendidas”*; sin embargo, las siete escuelas que hasta ahora han recibido apoyo para mejorar sus instalaciones por medio del programa BEAMS están localizadas en zonas urbanas, pues se estima que las escuelas secundarias no son eficaces en función de los costos en las zonas rurales. La única información conocida es la ubicación física de las escuelas, no se reúnen datos sobre las características de los beneficiarios y no se dispone de ninguna fuente pública

⁶⁴ Originalmente formulado con destino a la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), el método de la auditoría de calidad de datos comprende un enfoque multimétodo con entrevistas estructuradas y reunión y análisis de datos secundarios, combinado muchas veces con trabajos de campo cualitativos, en niveles múltiples de agregación geográfica para permitir análisis de flujos de datos y exactitud en toda la cadena de información para la generación de datos.

⁶⁵ El objetivo principal del estudio fue proporcionar instrumentos y recomendaciones para mejorar la medición de los efectos directos y la capacidad institucional con miras a informar las fases posteriores de la planificación estratégica entre Guyana y la comunidad multilateral de desarrollo.

⁶⁶ Originalmente se iban a incluir en el estudio los sectores de la salud y el agua. Sin embargo, el consultor encontró resistencia cuando trató de obtener acceso a estos sectores, pues se expresaron *“preocupaciones por la duplicación de esfuerzos y la posible carga que se impondría a los funcionarios que colaboraran en esta investigación”*.

secundaria de información que pueda facilitar una evaluación de la focalización. Dada la ubicación de las escuelas, es imposible discernir si atienden a las familias más pobres de la zona.

- 3.10 El Programa para el Alivio del Impacto Social (SIMAP) —el más antiguo de los programas sociales de Guyana— ha mejorado en cuanto a la recopilación de datos y a la exactitud de focalización en las tres fases que se han ejecutado en los pasados 18 años. La evaluación de SIMAP I indicó que un porcentaje más elevado de inversiones se había asignado a comunidades de ingresos más elevados. La segunda fase, por consiguiente, introdujo un mecanismo de focalización elaborado por el Banco. Sin embargo, el impacto del programa sobre los beneficiarios no se examinó adecuadamente en las evaluaciones que se han hecho hasta la fecha. Dado que tenía por objeto ser un programa de transición durante los años de ajuste, es posible que el diseño y la ejecución del SIMAP no respondan cabalmente a los problemas sociales que encara Guyana en la actualidad, razón por la cual que el Banco debiera explorar su participación en el programa en el contexto de otras intervenciones⁶⁷.
- 3.11 En aras de aumentar la eficiencia y obtener economías de escala en el sector social y dada su pertinencia como principal asociado para el desarrollo de Guyana, es imperativo que el BID adopte una función de liderazgo proactiva en cuanto a la asistencia a las autoridades guyanesas para promover la asignación de prioridades y la coordinación de las múltiples intervenciones que actualmente se están haciendo en este sector. La urgente necesidad de información actualizada sobre la incidencia, profundidad y distribución geográfica de la pobreza, así como de datos para precisar mejor los beneficiarios y los efectos de los programas debieran tener máxima prioridad en la próxima Estrategia de País con Guyana. El BID, sin embargo, debe tener presente que aparentemente no se trata de un problema derivado de la falta de recursos o de asistencia técnica para el fortalecimiento estadístico, pues hay una amplia disponibilidad de estos recursos de diversas fuentes —incluido el BID— sino un problema de planificación, coordinación, voluntad política y definición de prioridades para lograr una transparencia oportuna en la publicación y disponibilidad de la información.

2. Logro de un crecimiento económico sostenible

- 3.12 En la Estrategia del País se dice que *“acelerar el crecimiento económico para llegar a niveles sostenibles es el elemento central de la estrategia del Banco para*

⁶⁷ El SIMAP actualmente se concentra en proyectos de infraestructura en comunidades que no han recibido apoyo previamente y tiene un Sistema de Información para la Gestión (SIG) bien organizado que registra detalles del proyecto, principalmente productos, aunque no recopila ninguna información sobre la sostenibilidad de la infraestructura financiada. No se hace un análisis de si los proyectos elegidos son en verdad los que producen el rendimiento más elevado para las comunidades, a pesar de que el documento de préstamo dice que tiene por objetivo *“mejorar los niveles de vida y oportunidades económicas de los más pobres y de las comunidades más vulnerables de Guyana y aumentar la capacidad de las comunidades pobres para identificar y atender a sus necesidades prioritarias”*.

Guyana”, y la mayoría de los recursos se destinan a ese fin. Se reconoció además que era el principal instrumento para la reducción de la pobreza. A juzgar sólo por estas dos afirmaciones y la prominencia del Banco en Guyana, la Estrategia ha fracasado, pues se puede observar que es el pilar que experimentó mayor declinación (Gráfico 3.1). La economía no creció durante el período, la inversión privada y la inversión extranjera directa disminuyeron drásticamente y la deuda del sector público aumentó en porcentaje del PIB. Sólo mejoró el valor neto actualizado de la deuda con respecto a los ingresos, principalmente como resultado directo de las iniciativas de alivio de la deuda. Es indudable que éste sigue siendo el mayor problema para Guyana y para el BID, que es el mayor donante del país. La cuestión de la oportunidad antes mencionada repercutió en este pilar, pues no todos los programas identificados se ejecutaron, y los que sí se ejecutaron en algunos casos se demoraron. La pérdida de tiempo se refleja en los bajos resultados que se registraron.

- 3.13 El Banco debiera intensificar sus esfuerzos para analizar cuidadosamente el vasto número de estudios que se han producido en años recientes, con el objetivo de traducir sus recomendaciones en medidas claramente descritas en el marco de la Estrategia de Desarrollo Nacional. Dos ámbitos en los que esto no ha ocurrido conforme a las previsiones son la *diversificación de la economía* y la *facilitación del desarrollo del sector privado*. El propósito de la estrategia de diversificar la economía se ve socavado por la falta de prioridades entre las medidas del Banco y las iniciativas abandonadas, como los trabajos que originalmente se debían financiar con los recursos de una operación de cooperación técnica destinada a elaborar un marco para el desarrollo del ecoturismo, que en un principio se deberían haber llevado a cabo en 2002-2003. A pesar de la progresión en las condiciones para mejorar el entorno para el desarrollo del sector privado con el establecimiento —y reciente implementación— de un tribunal de comercio y el análisis de una central de riesgos —operaciones en que el BID fue un actor clave— así como la inclusión a mitad de período de la Estrategia de Apoyo al Programa de Competitividad, los indicadores muestran una notable disminución en la participación del sector privado en Guyana, lo que hace ver que existen posibilidades de mejora.

3. Mejora de la gobernanza y de la eficiencia del sector público

- 3.14 La gobernanza y los problemas relacionados con las adquisiciones probablemente han reducido la capacidad de Guyana de usar eficazmente el amplio caudal de recursos que se están canalizando hacia el país. Aunque los problemas más preocupantes se identificaron correctamente en el documento de Estrategia de País y fueron compartidos por las autoridades guyanesas, la comprensión ha sido

lenta y ha sufrido modificaciones y reveses⁶⁸. Por ejemplo, el *Programa de seguridad cívica y justicia* que originalmente se había planificado para 2003 y que en 2002 el Gobierno de Guyana había considerado de máxima prioridad, sólo se aprobó en abril de 2006; el *Programa de modernización del sector público*, planificado para 2003, se demoró más de un año y lo propio ocurrió con el *Programa de gestión de las finanzas públicas*.

- 3.15 El indicador general de la EPIN para Guyana se ha mantenido relativamente constante: aunque ha experimentado una leve disminución general, la descomposición de sus elementos describe una disminución en la mayoría de los ámbitos (Gráfico 3.1). Si bien el subcomponente de *gestión del sector público e instituciones* mejoró, los de *inclusión/justicia social*, *políticas estructurales* y *gestión económica* disminuyeron hacia el fin del período. Los indicadores del *control de la corrupción* y los *delitos violentos* se han mantenido relativamente estables; sin embargo, este último acusa variaciones de año en año. Los demás indicadores de gobernanza sufrieron una cabal disminución durante el período: *representación y rendición de cuentas*, *estabilidad política*, *calidad regulatoria* e *imperio de la ley*. Por lo tanto, el Banco debiera incorporar estos factores en futuras interacciones con Guyana e intensificar sus esfuerzos actuales mediante una colaboración directa con el Parlamento a fin de hacer participar a todos los actores políticos interesados en las mejoras de la inclusión social, la representación y la rendición de cuentas.

B. Observaciones generales

- 3.16 El BID debiera incluir medidas para determinar la efectividad en el desarrollo de los recursos de cooperación técnica para asegurarse de que esta ayuda se brinde de la manera más apropiada para Guyana. Tradicionalmente, los donantes han encarado los temas de la gobernanza y la eficiencia del sector público con recursos de cooperación técnica, partiendo de la hipótesis de que promueve el desarrollo de las capacidades, cosa que todavía está por verse. Son exiguos los análisis basados en datos sobre la efectividad de la cooperación técnica como instrumento de ayuda, ya sea en términos del análisis de costo-beneficio o de los efectos sobre el crecimiento y el impacto fiscal. También hay comprobaciones conflictivas —y escasas— sobre el impacto de las operaciones de cooperación técnica en los incentivos o la capacidad organizacional de los receptores. Además, las comprobaciones empíricas no sustentan la percepción común de que las operaciones de cooperación técnica estén correlacionadas con el crecimiento, que se deriva del hecho de que los receptores más desarrollados tienden a recibir

⁶⁸ Tres operaciones de préstamo y seis cooperaciones técnicas impulsaron las iniciativas de modernización del Estado: un préstamo de facilidad sectorial para la Modernización de la gestión pública (2004), un préstamo híbrido para la Gestión fiscal y financiera (2004) y un préstamo de facilidad sectorial para Estadística social y análisis normativo (2003). Las dos cooperaciones técnicas más destacadas fueron la relativa a la creación del Tribunal de Comercio (2003) y la relativa al fortalecimiento de la Oficina del Auditor General (2002).

porcentajes mayores de ayuda mediante esta modalidad⁶⁹. La reunión de 2005 del *Grupo de Trabajo del CAD sobre estadística* deliberó sobre la forma de mejorar la recopilación de datos y estadísticas sobre cooperación técnica para atender a las necesidades normativas de transparencia, contabilidad y efectividad, y actualmente está recopilando datos para evaluar la ayuda de cooperación técnica⁷⁰. El BID debiera incorporar esos resultados y metodologías en futuras operaciones de cooperación técnica con Guyana para poder hacer su propia evaluación de esta asistencia.

- 3.17 El aumento de los flujos de ayuda es una fuente inestimable de recursos para el desarrollo. No obstante, puede agobiar la capacidad administrativa de los países beneficiarios. La carga de los procedimientos administrativos, la fiscalización y las reuniones con los donantes que impone esta modalidad prácticamente pueden apartar a los funcionarios de gobierno de su función principal en el sector público⁷¹. El Banco tiene la oportunidad —en su calidad de principal asociado para el desarrollo— de acompañar al Gobierno de Guyana en la transformación de los principios enunciados en la Estrategia de Desarrollo Nacional (de autoría nacional) en medidas organizadas que éste pueda negociar mejor con otros donantes en cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de París⁷².

IV. OBSERVACIONES FINALES

- 4.1 El principal problema económico a que se enfrentan Guyana y sus asociados para el desarrollo es la búsqueda de una nueva fuerza sostenible que pueda efectivamente generar crecimiento. Otro problema deriva del efecto negativo que

⁶⁹ América Latina recibe un 60% de su ayuda mediante operaciones de cooperación técnica, África al sur del Sáhara recibe algo más del 22% y el Oriente Medio y África del Norte reciben el 39%. *Journal on Development*, vol. 7, No. 1 OECD DAC (2006); se puede consultar en esta dirección: <http://dx.doi.org/10.1787/264685877388>.

⁷⁰ *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*, OCDE (de próxima publicación), y *2005 Development Co-operation Report*, vol.7 No.1, OCDE (2006).

⁷¹ Roodman (2006) construye un modelo para simular la tensión entre mejorar la gobernanza a nivel de proyectos (mediante el agobio impuesto a los países beneficiarios) y la gobernanza a nivel del país. En el modelo, partiendo de la hipótesis de los costos fijos de seguimiento y supervisión, se supone que los grandes proyectos exigen proporcionalmente menos al receptor y elevan al máximo el desarrollo porque no agobian la capacidad administrativa del receptor. El modelo muestra que las actividades con donantes múltiples (cuando los donantes se interesan más en el éxito de sus propios proyectos) tienden a caer en una proliferación competitiva, en que cada donante subdivide su presupuesto de ayuda en proyectos más pequeños para aumentar la productividad marginal de los recursos del receptor en esos proyectos y apartarlo de otros donantes. En consecuencia, los proyectos proliferan y el desarrollo declina. Roodman, D. *Competitive Proliferation of Aid Projects: A Model*. Center for Global Development Working Papers. (2006).

⁷² Un ejemplo satisfactorio se logró en el marco del Proyecto BEAMS. Los funcionarios del Banco colaboraron con el Ministerio de Educación en la determinación de las medidas y su ordenamiento por prioridades. La matriz resultante se examinó luego con otros donantes.

tiene la percepción de un entorno empresarial adverso sobre las corrientes de inversión nacional y extranjera durante el período. Por otra parte, las dificultades de gobernanza y adquisiciones probablemente hayan mermado la capacidad de Guyana de usar eficazmente el amplio volumen de recursos que se canalizaron hacia el país.

- 4.2 Los complejos contextos institucionales y políticos de Guyana, junto con el riesgo de posibles problemas de deuda a pesar de la significativa mejora de los indicadores de endeudamiento del país, crean un entorno difícil para la asistencia del BID y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Un país como Guyana necesita que el Banco encare los problemas en forma heterodoxa, más allá de los instrumentos y enfoques tradicionales que pueden resultar útiles en otros entornos, a fin de que haya una eficaz asociación para el desarrollo.
- 4.3 La amplia gama y dimensionamiento de las actividades del Banco durante el período que se examina fueron en parte el resultado del vasto aumento en la asignación de recursos del FOE, que se debió a la introducción de nuevos criterios de desempeño para la asignación de esos recursos en 2002. La magnitud del aumento, conjugada con la fecha límite de asignación de los recursos del FOE, creó incentivos negativos que ejercieron un efecto de distorsión sobre la programación, el dimensionamiento, la efectividad en el desarrollo y la coordinación con otros donantes.
- 4.4 Las decisiones recientes sobre el alivio multilateral de la deuda (Alivio BID-07) han llevado a la Administración a solicitar que se introduzcan ajustes en la asignación de los gastos administrativos entre los recursos ordinarios de capital y los recursos del FOE (CF-147, de 15 de mayo de 2007). Si el Directorio Ejecutivo lo aprueba, en los años siguientes se reduciría el total de recursos disponibles del FOE. La reducción correspondiente crearía incentivos para que el Banco priorizara sus operaciones, en contraposición a lo que sucedió durante el período que se examina.
- 4.5 En cuanto a los criterios evaluativos básicos para las Evaluaciones del Programa de País, en el presente informe se llega a la conclusión de que la presencia del Banco en Guyana ha sido **pertinente** en relación con los problemas de desarrollo del país, pues el análisis de la programación indica que el Banco identificó adecuadamente la necesidad de ejecutar reformas estructurales para promover objetivos de desarrollo a largo plazo, apoyando algunas operaciones en esa esfera. Sin embargo, no priorizó las intervenciones en función de los rendimientos de desarrollo proyectados, lo que dio lugar a un programa que careció de concentración y e impulso estratégico.
- 4.6 Con respecto al segundo criterio evaluativo, el de la **coherencia** entre la definición del enfoque programático, la integración de los instrumentos del Banco en respaldo de los objetivos del programa y la coordinación con otros actores, el análisis que se expone lleva a la conclusión de que, si bien el Banco utilizó la

mayor parte de los instrumentos de que disponía, con el sustento de operaciones de cooperación técnica no reembolsable y, en general, de operaciones de cooperación técnica incorporadas en programas, todavía existen problemas por resolver, pues tiene que concentrarse en un menor número ámbitos de intervención en los que pueda forjar una asociación más efectiva con Guyana y coordinar más eficazmente.

- 4.7 Aunque en la Estrategia de País se reconoció la posición preeminente del Banco como principal asociado para el desarrollo de Guyana, no se previó una función de liderazgo explícita desde un comienzo mediante la coordinación ex ante, dejando que la coordinación de los donantes recayera principalmente en los grupos temáticos y las gestiones de los equipos de proyecto. Por otra parte, el Banco no aprovechó su posición natural de liderazgo derivada del gran aumento de los recursos del FOE. Aunque se logró la coordinación básica de los donantes, la armonización entre ellos sigue siendo un problema pendiente.
- 4.8 La **eficiencia** del programa, medida en función de sus costos administrativos y la oportunidad de la ejecución, presenta un balance matizado. La Estrategia dice que en el programa anterior “*se registraron demoras en razón de la necesidad de rediseñar diversos proyectos*” que, por consiguiente, se iban a resolver en este período. La presente evaluación comprobó que el problema continúa, lo que hace ver que el Banco no ha podido superar definitivamente ese desafío. Sin embargo, hubo una mejora constante de la tasa de desembolso de la cartera activa durante el período, que la aproximó a los promedios del Banco y que superó las curvas de desembolso de los PPME. La próxima Estrategia de País debe mejorar el análisis para exponer la identificación y mitigación de riesgos en cuanto a la factibilidad y oportunidad de las operaciones planificadas, con la mira de ejecutarlas de manera eficaz y eficiente.
- 4.9 En cuanto a la **efectividad** del programa en su totalidad y de las intervenciones individuales, la conclusión que se deriva de la información disponible es que las medidas del Banco no fueron eficaces en los tres pilares principales de la Estrategia, pues la situación de Guyana se deterioró durante el período en casi todos los indicadores observados cuando el Banco era el principal asociado para el desarrollo del país. Aunque acaso sea prematuro abrir juicio definitivo sobre la efectividad de las medidas, habida cuenta de las demoras generales experimentadas en todo el programa, el deterioro es evidente y el tiempo perdido, irrecuperable. Por otra parte, el Banco no está recopilando información apropiada sobre sus operaciones individuales que permita realizar un análisis detallado de las razones por las cuales las medidas aparentemente no han resultado eficaces. Es imperativo que el Banco prepare la próxima estrategia con esta prioridad en mente, pues es incompatible con un enfoque de desarrollo, obra en detrimento de la capacidad del gobierno y del Banco para priorizar sectores y medidas en función de los que produzcan mayor beneficio para la población y hace difícil así extraer lecciones de la experiencia.

- 4.10 La inclusión de 46 indicadores matriciales para seguir el progreso de la Estrategia de País fue una medida positiva para determinar la efectividad en el desarrollo de las medidas; sin embargo, en actividades futuras se deben corregir los problemas del elevado número de indicadores y de la falta de clasificación. Además, se debe subsanar la ausencia de recopilación de datos para que este instrumento sea plenamente operacional. Sólo se debieran incluir indicadores que puedan tener un valor de comparación realista y que sean susceptibles de seguimiento.
- 4.11 Los parámetros de referencia introducidos en sustento de la hipótesis alta de crédito, que resultaron útiles para mantener actualizado el programa de política pública, representan un enfoque creativo y adaptado de las operaciones con Guyana. Este enfoque debe mantenerse en la próxima Estrategia de País, conservando a la vez una perspectiva general; así, el Banco debe focalizarse en un número limitado de parámetros de referencia viables y de autoría local en cuanto a su alcance y plazos, concentrándose en la recopilación de datos, la transparencia y la rendición de cuentas a la población guyanesa de la efectividad de las intervenciones en términos de desarrollo.
- 4.12 En la transición del BID hacia un enfoque centrado y basado en el país, la Representación tendrá que asumir nuevas funciones, además de las funciones tradicionales. Tendrá que fortalecer sus capacidades analíticas para brindar asesoramiento normativo a nivel estratégico a solicitud del Gobierno de Guyana; por lo tanto, conviene evaluar cuidadosamente el inventario y la demanda de competencias a fin de determinar el perfil que la Representación necesita para atender a ese cometido. Por otra parte, el Banco debiera propiciar el establecimiento de un régimen de incentivos con miras a que los funcionarios más competentes puedan trasladarse temporalmente al país, reforzando así a la Representación con un cuadro de profesionales, exclusivamente focalizados en los resultados de desarrollo, que supervisen la aplicación empírica de los trabajos económicos y sectoriales realizados por el Banco y otros donantes en el cuadro dinámico general de Guyana.
- 4.13 Guyana y el BID hicieron suya la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo al reconocer que los donantes debieran respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando su gobernanza y mejorando el desempeño del desarrollo. Por consiguiente, el Banco debiera velar por brindar mayor autonomía a la ejecución de proyectos mediante unidades de ejecución de proyectos, con objeto de fortalecer la capacidad sostenible del país mediante salvaguardias que sustenten —y no socaven— las estructuras de gobierno. Debiera evaluar la mejor manera de apoyar a Guyana a este respecto mediante la implementación de nuevos modelos, en pequeña escala inicialmente, aprender de la experiencia y, de esa manera, reducir al mínimo la exposición de todas las partes intervinientes. La actual asistencia del Banco brinda algunos ejemplos interesantes de las soluciones posibles.