

---

# Construyendo gobiernos efectivos

---

Resúmenes ejecutivos  
de los informes nacionales

---

## Guyana



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

### Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

### Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

### Revisión editorial:

Gabriela Laster

### Diseño gráfico:

Manthra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

# Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013<sup>1</sup>. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: [www.iadb.org/gobiernosefectivos](http://www.iadb.org/gobiernosefectivos)

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

---

<sup>1</sup> Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

# Guyana

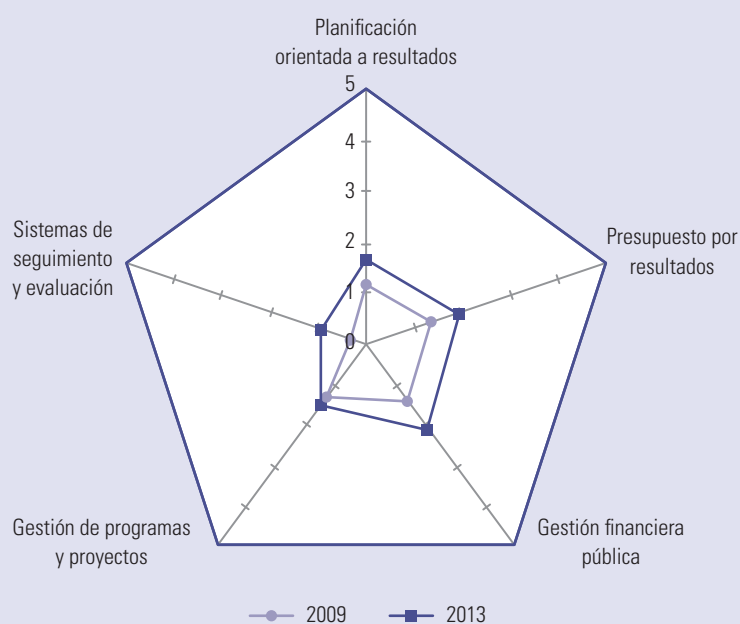
## Resumen de los cambios observados entre 2009 y 2013

La evaluación de 2013 muestra que Guyana ha tenido un modesto progreso en la implementación de la GpRD. Sus mayores avances se concentran en el presupuesto por resultados y en la gestión financiera pública, seguidos por el pilar de planificación orientada a resultados. Se observan pocos progresos en gestión de programas y proyectos. Los sistemas de seguimiento y evaluación siguen siendo el pilar más débil en el país, aunque se encuentran en una etapa de rediseño que, de ser implementado exitosamente, generaría un importante adelanto en el futuro.

### Puntaje de Guyana en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2009-2013

PILARES	2009	2013
Planificación orientada a resultados	1,2	1,7
Presupuesto por resultados	1,4	2,0
Gestión financiera pública	1,4	2,0
Gestión de programas y proyectos	1,3	1,4
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,3	0,9
<b>Promedio</b>	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en Guyana



### Avances en la implementación de la GpRD en Guyana

<b>Planificación</b>	Se formularon la Estrategia de Desarrollo bajo en Carbono 2009-2020 (LCDS, por su sigla en inglés), la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2011-2015 (PRSP, por su sigla en inglés) y la Estrategia de Competitividad Nacional (NCS, por su sigla en inglés). Se desarrolló un proceso de consulta amplio a la sociedad civil durante la formulación de la LCDS y se pusieron en conocimiento de la Asamblea Nacional tres planes de esta.
<b>Presupuesto</b>	Se introdujo la estructura programática en el presupuesto, se publicaron en Internet la propuesta de presupuesto y la Ley de Presupuesto aprobada.
<b>Gestión financiera</b>	Se disminuyó la desviación promedio en los tres últimos años entre el presupuesto aprobado y el ejecutado; no existen gastos extrapresupuestarios en los dos últimos años. La Asamblea Nacional aprueba a tiempo el presupuesto, el sistema de contabilidad se ajusta a normas internacionales y los informes consolidados son auditados dentro de los cuatro meses posteriores al cierre fiscal. Se creó la División de Auditoría Interna en el Ministerio de Finanzas. Se fortaleció la independencia financiera de la Oficina del Auditor General.
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	Los sectores de salud y de educación tienen planes sectoriales.
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	Se cuenta con un plan de acción y se están desarrollando metodologías para implementar un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental. Se introdujeron algunos estándares internacionales para la producción de estadísticas.

### Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2009	2013
<b>Planificación orientada a resultados</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>
Capacidad estratégica de planificación	1,8	2,5
Operatividad de la planificación	0,2	0,5
Carácter participativo de la planificación	2,1	2,7

El país tiene planes de largo plazo en diferentes áreas, como la Estrategia de Desarrollo bajo en Carbono 2009-2020 (Low Carbon Development Strategy [LCDS], en inglés), que sirve de marco a la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2011-2015 (Poverty Reduction Strategy Paper [PRSP], en inglés) y a la Estrategia de Competitividad Nacional (National Competitiveness Strategy [NCS], en inglés). Si bien los objetivos y metas de la LCDS se convierten en planes de acción en la PRSP y la NCS, en ninguna de las estrategias se lleva adelante la dimensión social del desarrollo. Solo los sectores de educación y de salud tienen planes sectoriales, aunque la LCDS y la NCS tienen un enfoque intersectorial que brinda un marco de referencia para el desarrollo de planes como energía, turismo e infraestructura. El Ministerio de Finanzas es el responsable de la elaboración de la LCDS y la PRSP. Recientemente, la División de Administración de Ciclo de Proyecto (PCMD, por su sigla en inglés) reemplazó a la anterior Secretaría de Planificación de dicho ministerio para el desarrollo de las actividades relacionadas con la planificación. Además, en la Oficina de la Presidencia existen dos unidades relacionadas con la implementación de la LCDS: la Oficina de Administración de Proyectos, que coordina la estrategia de inversiones, y la Oficina de Cambio Climático, que se focaliza en el alineamiento de los temas intersectoriales a la LCDS y en la búsqueda de apoyo multilateral y no gubernamental. Desde 2003, la Ley de Administración Fiscal y Rendición de Cuentas (Fiscal Management and Accountability Act [FMAA], en inglés) y su regulación aprobada en 2004 son el marco legal que regula la planificación. Un reto de la planificación estratégica del país es que ni las metas de la LCDS ni las de la PRSP están

anualizadas. Los indicadores para medir el progreso en las metas solo se encuentran presentes en la PRSP. En la LCDS se están empezando a desarrollar indicadores como parte del sistema de seguimiento.

En cuanto a la capacidad operativa de la planificación, ni la LCDS ni la PRSP definen programas para la consecución de sus objetivos y metas ni cuáles son las entidades responsables de su cumplimiento. Sin embargo, la mayoría de las acciones incluidas en estos planes tienen financiamiento en el Presupuesto Nacional. Si bien no existe un marco legal que promueva la participación de la sociedad civil y del Poder Legislativo en la planificación, la Asamblea Nacional contribuyó a la revisión de tres borradores de planes relacionados con la LCDS y hubo una extensa consulta a la sociedad civil para formularla.

### Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2009	2013
<b>Presupuesto por resultados</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>
Estructuración programática del presupuesto	2,4	3,6
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,3	2,7
Evaluación de efectividad del gasto	0,8	1,1
Incentivos para la efectividad en la gestión	1,0	1,0
Difusión de la información	0,3	1,5

El presupuesto de egresos ha adoptado una clasificación programática y en cada uno de ellos se definen objetivos, estrategias, impactos e indicadores. Sin embargo, los impactos no están explícitamente articulados con los objetivos del Plan Nacional, lo cual hace difícil el seguimiento de los gastos asociados con la PRSP. La estructura programática muestra espacios de mejora ya que está todavía en desarrollo. En relación con la perspectiva presupuestaria de largo plazo, aunque el país todavía no cuenta con una ley de responsabilidad fiscal, desde 2007 se formula un marco fiscal de tres años en el cual se proyectan los ingresos, gastos, PIB, inflación, deuda y capacidad de gasto. El marco fiscal es actualizado anualmente y comprende las principales categorías, económica, administrativa, funcional y programática, aunque está en proceso el ajuste a las normas de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP). Además, el marco fiscal está articulado con el presupuesto anual.

No existe una ley que fomente la evaluación de la efectividad del gasto, aunque está en proceso la construcción de indicadores de desempeño para medir los resultados. Tampoco existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones; sin embargo, el Ministerio de Salud y las autoridades regionales del área firman acuerdos de servicios que buscan este objetivo. Finalmente, Guyana muestra importantes progresos en la difusión de la información presupuestaria ya que en la actualidad el Ministerio de Finanzas publica en su portal la propuesta presupuestaria y el presupuesto aprobado, aunque se puede mejorar la presentación de la información para hacerla más comprensible al ciudadano. También se debe reducir el tiempo de publicación en Internet del informe de cierre del ejercicio presupuestario, que se hace público nueve meses después del cierre.

## Gestión financiera pública

COMPONENTES	2009	2013
<b>Gestión financiera pública</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>
Gestión presupuestaria y financiera	2,2	2,8
Sistema de adquisiciones	0,3	0,7
Auditorías externa e interna	1,8	2,7

En los últimos tres años se observa una mejora en la desviación promedio entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, que pasó del 7% para el período 2004-2006 al 3,2% para el período 2009-2011. El Ministerio de Finanzas no hace análisis del riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas, aunque colabora activamente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el análisis de sostenibilidad de la deuda que hace este organismo debido al alto grado de vulnerabilidad del país. El Ministerio sí realiza análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones contingentes, aunque no cuenta con mecanismos ni instrumentos para mitigar estos riesgos. En los dos últimos años no se han identificado gastos extrapresupuestarios no reportados y los informes fiscales incluyen información completa sobre ingresos y gastos de los proyectos financiados por donantes. En los últimos tres años, el presupuesto ha sido aprobado por la Asamblea Nacional antes del inicio del ejercicio económico. El sistema de contabilidad se ajusta a normas y estándares internacionales, refleja los rubros de la clasificación del presupuesto y se organiza con base en caja. El tiempo de presentación del informe consolidado del gobierno, que tiene información completa acerca de los ingresos-gastos y activos-pasivos, ha disminuido a cuatro meses después de finalizado el ejercicio económico. Este informe se presenta al auditor general cuatro meses después del cierre del ejercicio fiscal. El país mantiene el Sistema de Administración Financiera Integrado (IFMAS, por su sigla en inglés), cuyas normas se ajustan a los estándares internacionales e incluye los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesoro pero no inversiones ni compras. Tampoco incluye las municipalidades, solo los gobiernos regionales que son parte del gobierno central.

Desde 2003 se cuenta con la Ley de Adquisiciones, que fue reglamentada en 2004. Sin embargo, todavía no se ha constituido la Comisión de Adquisiciones Públicas, tal y como lo establece el marco legal, para asegurar que el proceso de adquisiciones se realice de manera eficiente, transparente y competitivo. Tampoco hay avances importantes en el proceso para la presentación y resolución de inconformidades relativas a las adquisiciones ni en la construcción de un sistema electrónico de compras del Estado.

La auditoría interna está regulada por la Fiscal Management and Accountability Act (2003), la Audit Act (2004) y las Regulations of the Audit Act (2005); estas últimas se ajustan a los estándares de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Sin embargo, la mayoría de los ministerios y entidades estatales todavía no tiene unidades de auditoría interna, aunque recientemente el Ministerio de Finanzas creó la División de Auditoría Interna, que será responsable de auditar las instituciones que no cuentan con su propia auditoría interna. El marco legal que regula la auditoría externa es la Audit Act y el órgano responsable es la Oficina del Auditor General, que tiene independencia funcional y se ha avanzado en su independencia financiera gracias a la aprobación de su presupuesto por parte del Comité de Gasto Público de la Asamblea Nacional, del que depende dicha oficina. Las normas de auditoría externa también se ajustan a las normas INTOSAI. La ley demanda que la Oficina del Auditor General realice anualmente una auditoría completa de todos



los organismos del gobierno central en cuanto a los ingresos-gastos y activos-pasivos financieros, aunque sigue siendo un reto el desarrollo de auditorías de desempeño. Se está avanzando en el envío de respuesta por parte de los órganos auditados, aunque todavía existe un amplio espacio de mejora.

## Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2009	2013
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	0,7	0,7
Visión sectorial de mediano plazo	3,6	2,3
Gestión sectorial de bienes y servicios	0,9	1,5
Sistemas sectoriales de información	0,7	1,4

### *Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión*

El Ministerio de Finanzas, por medio de la División de Administración de Ciclo de Proyecto (PCMD, por su sigla en inglés), es responsable de la ejecución de evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión. Sin embargo, no existe una ley que regule esta materia. Por el momento, la PCMD utiliza matrices de priorización de proyectos, pero no hay un catálogo de precios sociales ni se cuenta con metodologías que diferencien tipos de evaluaciones por la magnitud de los proyectos de inversión. No se reporta la aplicación de evaluación ex ante de proyectos financiados con fondos públicos nacionales, solo de los financiados con crédito internacional.

### *Gestión sectorial*

**Educación:** Se continúa aplicando el Plan Estratégico de Educación 2008-2013 (ESP, por su sigla en inglés), que fue formulado de manera participativa con docentes, donantes y padres de familia. Este plan es consistente con la LCDS y con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y establece metas anuales y plurianuales. Los objetivos anuales y los costos se definen en los programas que forman parte del presupuesto. También se identifica a los responsables de cada programa, aunque no se firman contratos de gestión ni existen incentivos que reconozcan el logro de resultados organizacionales. Se ha iniciado la creación de una estrategia explícita de GpRD y la mejora de los servicios está basada en el uso de estándares internacionales de calidad de la educación. Se utilizan varios instrumentos para conocer la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios y los resultados son utilizados para introducir mejoras. Se cuenta con estadísticas educativas y el Departamento de Planificación del Ministerio de Educación realiza encuestas relacionadas con la calidad de los servicios; aunque los resultados son incorporados al sistema de información, su uso es limitado. No se presentan informes de resultados de gestión.

**Salud Pública:** La Estrategia Nacional del Sector Salud 2008-2012 está en proceso de actualización hasta 2020, con una primera etapa a 2015 consistente con la LCDS y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Los planes anuales definen objetivos y costos de los servicios sectoriales, pero no existen objetivos y costos plurianuales. Cada programa del presupuesto identifica la unidad responsable de su ejecución, aunque no se firman contratos de gestión y no hay mecanismos que incentiven el logro de resultados organizacionales. Pese a que no existe una estrategia explícita de GpRD, en



la actualización de la Estrategia Nacional a 2020 se está siguiendo el enfoque orientado a resultados. Desde 2008, el sector cuenta con una estrategia para mejorar la calidad de los servicios, aunque solo se recopila información periódica sobre la calidad de los productos alimenticios, bebidas, medicamentos y agua que se consumen en el país mediante exámenes que realiza el Departamento de Alimentos y Medicinas. Tampoco han mejorado los mecanismos de consulta con la sociedad civil ni se observan cambios en los sistemas de información sectorial, que se limitan a boletines estadísticos en materia de salud. Sí ha mejorado el uso de indicadores relacionados con costos de producción de los servicios, que son actualizados anualmente e incluidos en los informes de ejecución de los programas presupuestarios. No se presentan informes de resultados de gestión.

**Desarrollo Social:** El Ministerio del Trabajo, Servicios Humanos y Seguridad Social está formulando un plan sectorial. Los planes anuales definen objetivos y costos anuales de los servicios sectoriales, pero no hay objetivos y costos plurianuales. No se firman contratos de gestión ni existen incentivos que reconozcan el logro de resultados organizacionales. No hay una estrategia explícita para mejorar la calidad de los servicios, aunque se recopila información sobre la calidad de algunos de ellos, como los que provee la Agencia de Cuidado y Protección de los niños(as). Aunque se cuenta con estadísticas sociales, no cubren todos los servicios del Ministerio. Al igual que en los otros sectores, los indicadores relacionados con costos de producción de los servicios se actualizan anualmente y se incluyen en los informes de ejecución de los programas. No se presentan informes de resultados de gestión.

**Infraestructura:** El Ministerio de Obras Públicas está trabajando en un plan sectorial de mediano plazo con asesoría del Ministerio de Finanzas. En su plan anual presupuestario se identifican los programas que se ejecutarán, sus objetivos, unidades responsables y su costo. No se firman contratos de gestión ni se cuenta con incentivos ligados al logro de resultados. Como parte de la reestructuración del Ministerio, se busca reforzar la estrategia para mejorar la calidad de los servicios. No hay un sistema de información, los datos son manejados por las distintas áreas del Ministerio. No se presentan informes de gestión.

## Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2009	2013
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>
Seguimiento de la gestión gubernamental	0,1	0,8
Sistemas de información estadística	1,4	1,9
Evaluación de la gestión gubernamental	0,0	0,6

En 2011 el Ministerio de Finanzas elaboró una estrategia y un plan de acción para institucionalizar el seguimiento y la evaluación de la gestión gubernamental. En la actualidad se está implementando una etapa piloto del plan y diseñando las metodologías.

El sistema de información estadístico es administrado por la Oficina de Estadística, que realiza Censos de Población cada diez años y Encuestas de Hogares con énfasis en condiciones de vida cada cuatro o cinco años. La periodicidad de las encuestas y censos es muy variable. Se están haciendo esfuerzos por mejorar la producción y confiabilidad de las estadísticas y se han introducido estándares internacionales como los de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (Eurostats) y los del Fondo Monetario Internacional (FMI). No se muestran avances en el uso de la información estadística para la formulación de planes estratégicos.

