

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Y DE LA CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES

**ESTRATEGIA DE PAÍS DEL GRUPO BID CON LA REPÚBLICA COOPERATIVA
DE GUYANA 2017 - 2021**

OCTUBRE DE 2017

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto liderado por Sophie Makonnen (CCB/CGY), con Emily Brearley (CCB/CCB), Mark Wenner (CCB/CGY), Sharon Miller (CCB/CGY), Musheer Kamau (CCB/CCB), Mariko Russell (ICS/CSU), Sasha Baxter (CCB/CCB), Dillon Clarke (CCB/CGY), Moises Schwartz (CCB/CCB), Francesca Castellani (CAN/CAN), Olga Gomez (SPD/SDV), Vitor Goncalves (SPD/SDV), Maria Jordan (CCB/CCB), Paula Grant-Louis (FMP/CGY), Emilie Chapuis (FMP/CGY), Sabine Rieble-Aubourg (SCL/EDU), Patricio Zambrano-Barragan (CSD/HUD), Nathyeli Acuna Castillo (SCL/GDI), Maria Eugenia de Diego (SCL/LMK), David Cotacachi (SCL/GDI), Donna Harris (SCL/SPH), Marcella Distrutti (SCL/SPH), Claudia Stevenson (IFD/CTI), Jaiwattie Anganu (IFD/CMF), Francesco de Simone (IFD/ICS), Mario Umana (INT/TIN), Leslie Harper (IFD/FMM), Brian McNish (INE/TSP), Christopher Persaud (INE/TSP), Carlos Echeverria (INE/ENE), Gerard Alleng (CSD/CCS), Luis Miguel Aparicio (CSD/CCS), Rene Cortes Forero (INE/TSP), Norma Pena Arango (SCL/GDI), Ivan Corbacho Morales (INE/TSP), Yvon Mellinger (INE/WSA), Rafael Matas Trillo (INO/IEN), Marcelo Paz (IIC-DSP/DCO), Maria Cecilia Acevedo (IIC-DSP/DCO), Samuel Moreno Gonzalez (INT/TIN), Juan de Dios Mattos (CSD/RND), y Graham Watkins (VPS/ESG).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	1
II.	EL GRUPO BID EN GUYANA.....	4
III.	ÁMBITOS ESTRATÉGICOS	9
IV.	MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO	25
V.	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	26
VI.	RIESGOS	28

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Resultados
Anexo II	Matriz de Sistemas Nacionales
Anexo III	Principales Indicadores Económicos y Sociales
Anexo IV	Marco de Financiamiento Indicativo
Anexo V	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo VI	Respuesta de la Administración a las Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País

ENLACES ELECTRÓNICOS	
1.	Retos para el Desarrollo del País
2.	Marco para la Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde
3.	Consulta con la sociedad civil de Guyana
4.	Coordinación con donantes de Guyana
5.	Nota técnica fiduciaria de Guyana
6.	Resumen de la cartera de Guyana al 31 de agosto de 2017

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AOG	<i>Audit Office of Guyana</i> [Oficina de Auditoría de Guyana]
BPE	Barril de petróleo equivalente
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDC	Retos para el Desarrollo del País
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
EITI	Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GPL	<i>Guyana Power & Light Inc.</i> [Empresa de Electricidad de Guyana]
GRIF	Fondo de Inversión REDD+ para Guyana
GSA	<i>Guyana Statistics Agency</i> [Oficina de Estadística de Guyana]
ICG	Índice de Competitividad Global
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MSD	Marco de sostenibilidad de la deuda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OII	Oficina de Integridad Institucional
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PEFA	Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras
PIB	Producto interno bruto
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PRODEV	Programa de ejecución del pilar externo del Plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo
PSIP	Programa de Inversión del Sector Público
PYME	Pequeña y mediana empresa
REDD+	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto
WEF	Foro Económico Mundial

RESUMEN EJECUTIVO¹

Contexto del país	Tras 10 años de obtener sólidos resultados económicos, Guyana está a punto de surgir como un importante productor de petróleo para mediados de la década de 2020. No obstante, el crecimiento del país no ha sido incluyente. El ingreso per cápita sigue ubicándose entre los más bajos de los países angloparlantes del Caribe, a una paridad de poder adquisitivo de US\$7.520 en 2015, y el puntaje del Índice de Desarrollo Humano es 0,64, en tanto que para la región de América Latina y el Caribe es 0,75. El marco institucional de Guyana no ha podido traducir la rentabilidad económica en mejores resultados de desarrollo humano (bienestar) ni en un entorno más propicio para el sector privado, incluso en lo que se refiere a crear infraestructura crítica en apoyo de ambos. Se espera que, en el mediano plazo, Guyana atraviese una importante transformación estructural a la vez que se va reduciendo el acceso a recursos concesionales.
El Grupo BID en Guyana	Durante el período que abarca la Estrategia de País 2012–2016, las actividades del Banco se centraron en cuatro ámbitos prioritarios (gestión de los recursos naturales, energía sostenible, desarrollo del sector privado y administración del sector público). En este período se aprobaron 13 préstamos nuevos (por valor de US\$143,6 millones) y operaciones de financiamiento no reembolsable para inversión (por valor de US\$51,9 millones) y 30 operaciones de cooperación técnica. Asimismo, se aprobaron cuatro operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) por un monto de US\$4,0 millones. El deficiente desempeño de la cartera reflejó el difícil entorno institucional de Guyana, pese a los esfuerzos de las autoridades para superar las dificultades.
Ámbitos estratégicos	El Gobierno de Guyana y el Grupo BID acordaron cuatro ámbitos de intervención, a saber: (i) establecer una estrategia y un marco de planificación nacionales modernos para apuntalar la nueva Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde , a la vez que se impulsan esfuerzos de diversificación económica y se adoptan políticas industriales modernas; (ii) fortalecer las políticas fiscales y el marco para la administración de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales ; (iii) facilitar el desarrollo del sector privado con el objeto de mejorar los servicios, principalmente mediante un entorno empresarial más propicio; y, por último, (iv) construir infraestructura crítica para facilitar el desarrollo humano y del sector privado. Estos ámbitos asegurarán la continuidad de los compromisos de cartera existentes, y responderán a las prioridades que está estableciendo el gobierno en varios aspectos de la nueva Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde.
Marco de financiamiento indicativo	En esta Estrategia de País se prevé un monto de financiamiento con garantía soberana por valor de US\$86,1 millones, cifra inferior al monto aprobado de \$209,8 millones (incluido el financiamiento no reembolsable para inversión) del período previo. Los flujos de caja netos hacia Guyana registrarán un promedio de US\$22,7 millones anuales, pero se tornarán negativos para el 2021 (US\$6,4 millones). El total de flujos de caja netos será de US\$113,4 millones.
Riesgos	Esta Estrategia de País estará expuesta a riesgos macroeconómicos, ambientales, políticos y de ejecución de cartera. La principal fuente potencial de riesgos es la vulnerabilidad de Guyana ante las conmociones de los precios de los productos básicos dado que no existen amortiguadores fiscales. La dependencia con respecto a los recursos naturales también deja al país vulnerable ante los efectos de los desastres naturales y del cambio climático. Los riesgos políticos podrían atentar contra la tarea de reequipar al servicio público para mejorar la prestación de servicios. Por último, surgen dificultades a nivel de la cartera debido a los impedimentos estructurales que enfrenta la ejecución de proyectos.

¹ Esta Estrategia de País estará en vigencia desde la fecha de aprobación por el Directorio Ejecutivo hasta noviembre de 2021.

I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

- 1.1 **Tras 10 años de obtener sólidos resultados económicos, Guyana está a punto de surgir como un importante productor de petróleo para mediados de la década de 2020.** La economía depende predominantemente de seis productos básicos —bauxita, oro, arroz, camarón, azúcar y madera— que representan el 90% de las exportaciones totales². La actividad económica real, impulsada por aumentos de la producción de oro, creció 3,3% en 2016, y se espera que llegue a 3,5% en 2017³. La cuenta corriente registró un superávit de 0,4% del PIB, frente a un déficit de 5,7% en 2015. El alivio de la deuda mejoró las perspectivas macroeconómicas de Guyana⁴. Para 2016, la deuda pública total se había reducido de 180% en 2006, a 46,3% del producto interno bruto (PIB), y el ingreso nominal per cápita se incrementó de US\$1.956 a US\$4.492⁵.
- 1.2 **Pese a estos resultados macroeconómicos favorables, el crecimiento de Guyana no se ha traducido en mejores niveles de vida.** Si bien no se dispone de datos recientes sobre la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza⁶, todos los demás indicadores sugieren que el crecimiento no se ha manifestado en favor de los pobres, ni ha sido incluyente. El ingreso per cápita, aunque registró un incremento continuo desde 1990, sigue siendo uno de los más bajos de los países angloparlantes del Caribe: a una paridad de poder adquisitivo de US\$7.520 en 2015⁷. El puntaje del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país no ha mejorado significativamente cuando se lo compara con la región de América Latina y el Caribe, y ha sido constantemente inferior al promedio regional desde la década de 1990. Hoy en día, el IDH es 0,64, mientras que en América Latina y el Caribe es 0,75⁸. Por otra parte, el gobierno gasta menos en servicios públicos cruciales que otros países de la región: en salud, el país gasta US\$222 per cápita frente a un

² Fondo Monetario Internacional, 2017. Informe del personal técnico sobre la Consulta del Artículo IV.

³ Ibid.

⁴ Por medio de un convenio de deuda con el BID, Guyana recibió un alivio del 100% de su deuda de saldos pendientes de los préstamos al 31 de diciembre de 2004, con cargo al Fondo de Operaciones Especiales (FOE) del BID. El alivio total otorgado a Guyana fue de \$467 millones. Los beneficios se hicieron retroactivos al 1 de enero de 2007, porque Guyana y los otros cuatro países ya habían alcanzado el “punto de culminación” en el marco de la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). <http://www.iadb.org/en/mapamericas/guyana-old/debt-relief-for-guyana,5915.html>.

⁵ FMI, Informe del personal técnico sobre la Consulta del Artículo IV de 2016 — Análisis de sostenibilidad de la deuda. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2016/dsacr16216.pdf>.

⁶ Los datos más recientes son de 2006. En ellos se registra que desde 1992 las tasas de pobreza habían descendido de 43,2% a 28,7%, y la extrema pobreza había bajado de 36,1% a 18,6%, respectivamente (*World Bank Country Engagement Note*, 2016). En la actualidad, el Gobierno de Guyana, con asistencia técnica del BID, está realizando una encuesta de hogares para evaluar las tasas de pobreza actuales, entre otros indicadores. Los resultados se darán a conocer en 2018.

⁷ En 1990, el ingreso per cápita era de US\$1.915 (dólares internacionales corrientes per cápita). Esta cifra se compara con US\$15.930 en Barbados, US\$8.860 en Jamaica, US\$16.870 en Suriname y US\$29.630 en Trinidad y Tobago. Indicadores del Desarrollo Mundial.

⁸ En 1990, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Guyana se ubicaba en 0,54, llegó a 0,62 para 2005, y se estancó en este nivel, con sólo un pequeño incremento para 2015 a 0,64. En cambio, la región de América Latina y el Caribe registró un repunte gradual del IDH, de 0,63 en 1990, 0,68 en 2000, 0,73 para 2010 y 0,75 en 2015. Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/GUY.pdf. Los países habilitados para recibir recursos del Fondo para Operaciones Especiales son, entre otros, Guyana, Bolivia (con un IDH de 0,67), Honduras (IDH: 0,62) y Nicaragua (IDH: 0,65).

promedio de US\$694 en América Latina y el Caribe⁹ y, en educación, el gasto total ascendió a 3,6% del PIB frente a un promedio de 5,2% en América Latina y el Caribe¹⁰.

- 1.3 **El marco institucional de Guyana ha sido inadecuado para traducir la rentabilidad económica en mejores resultados en materia de desarrollo humano y promover el desarrollo del sector privado.** En general, Guyana tiene resultados deficientes en muchos índices relacionados con la calidad de sus instituciones. En la clasificación de efectividad del gobierno del Banco Mundial, Guyana se coloca en el percentil 42, mientras que América Latina y el Caribe ocupa el percentil 58. En el Índice de Percepción de Corrupción en el Sector Público de Transparency International, Guyana recibió un puntaje de 34 de 100 en 2016 (100 equivale a “limpio”), en tanto que el puntaje para América Latina y el Caribe fue 44. El clima de negocios de Guyana quedó clasificado en el lugar 124 de un total de 190 países en el índice *Doing Business 2017* del Banco Mundial, con un puntaje en distancia a la frontera de 56,2, en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe de 58,8¹¹. Si bien Guyana hizo algunos avances en los indicadores institucionales del Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial (WEF), en el cual su puntaje mejoró de 2,8 a 3,4 de 7 entre 2006 y 2016, el desempeño del país es inferior al promedio de 4,0 de América Latina y el Caribe, y se ubica en la posición 102 de un total de 140 países.
- 1.4 **Guyana se encuentra en un punto crítico de su trayectoria de desarrollo.** En 2015, Exxon Mobil descubrió cuantiosos depósitos de petróleo mar adentro; según una estimación conservadora tendrían una capacidad de 2.000 millones de barriles¹². Se ha planificado comenzar la producción comercial para mediados de la década de 2020, con una producción de 100.000 barriles diarios durante un período de hasta ocho años. Por el momento, no se están incluyendo las operaciones de exploración y perforación en las cuentas nacionales ni en la balanza de pagos y, por lo tanto, las estadísticas oficiales subestiman el PIB, así como las importaciones de bienes y servicios¹³. El petróleo tendrá el mayor impacto en el PIB en forma de ingresos fiscales¹⁴, pero existen ciertas implicaciones antes de que inicie la producción. Se presentarán oportunidades de impulsar el crecimiento económico mediante una mayor inversión extranjera directa en apoyo de la producción de bienes y servicios y, a su vez, esto le brindará al país oportunidades de diversificar

⁹ Datos de 2014. Base de datos sobre el gasto mundial en salud de la Organización Mundial de la Salud. En 1994, el gasto sanitario en Guyana fue de US\$43 per cápita, comparado con el promedio de US\$235 de la región de América Latina y el Caribe (excluidos los países de ingreso alto).

¹⁰ Banco Mundial (2013). Indicadores del Desarrollo Mundial.

¹¹ *Doing Business 2017*. El puntaje de la distancia a la frontera clasifica a las economías con respecto a sus prácticas normativas, indicando la distancia absoluta al mejor resultado en cada indicador de *Doing Business*. El puntaje de la distancia a la frontera de una economía está indicado en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el peor desempeño y 100 la frontera.

¹² <https://www.economist.com/news/americas/21724385-it-will-take-better-politicians-resist-corrosive-power-petrodollars-will-oil-corrupt>.

¹³ FMI, Country Report No. 17/175, junio de 2017. Informe del personal técnico sobre la Consulta del Artículo IV.

¹⁴ El acuerdo de participación en los ingresos fija para el gobierno el 50% de la “utilidad petrolera”. Dado que inicialmente se asigna el 75% del total de los ingresos petroleros a “recuperación de costos”, la participación del gobierno es de solo 12,5%, pero aumentará considerablemente después de que Exxon Mobil y sus socios recuperen su inversión inicial. Ibid. FMI (2017).

su base de producción y comercio exterior al participar en cadenas de valor mundiales¹⁵. Se proyecta que el crecimiento económico girará en torno a 3,5% entre 2017 y 2019. Una vez que comience la producción de petróleo, el FMI calcula un crecimiento del PIB de 38,5% en 2021¹⁶. Según las proyecciones, la cuenta corriente registrará un superávit constante, con un fuerte incremento de las reservas oficiales y una disminución gradual de la relación deuda pública/PIB¹⁷. La creciente dependencia con respecto a los recursos naturales exacerba la vulnerabilidad de la economía ante conmociones externas, y podría reducir la competitividad de la economía no petrolera debido a una potencial apreciación del tipo de cambio^{18, 19}. En definitiva, la conversión de la riqueza petrolera a mediano plazo en crecimiento y bienestar a largo plazo dependerá de la capacidad del gobierno (por medio de sus instituciones) para adoptar reformas que favorezcan la productividad. Se ha demostrado a nivel internacional que la riqueza de recursos naturales tiene el potencial de volverse un verdadero activo del desarrollo cuando está aunado a instituciones sólidas (públicas y privadas), inversiones inteligentes en aptitudes y capacidades tecnológicas, y fundamentos macroeconómicos sólidos²⁰.

- 1.5 **En 2015, Guyana experimentó su segundo cambio de gobierno desde su independencia, lo que puso fin a 23 años de mandato del gobierno anterior²¹.** La Asociación por la Unidad Nacional y la Alianza para el Cambio formaron el primer gobierno de coalición, que asumió el mandato en un punto de inflexión de la historia de Guyana. Este nuevo gobierno logró grandes avances en los últimos dos años, entre ellos, realizar elecciones gubernamentales a nivel local por primera vez en dos decenios; establecer la comisión para adquisiciones y contrataciones y otras entidades constitucionales; centrar esfuerzos en el ofrecimiento de viviendas sociales; armonizar la política fiscal con las prioridades nacionales aumentando los ingresos al tiempo que se reduce el impuesto al valor agregado (IVA); aumentar las remuneraciones del sector público; incrementar el salario mínimo; enfocar el aumento del gasto en los sectores de salud, educación, seguridad e infraestructura; reformar empresas públicas; y mantener la estabilidad financiera. Al hacer frente al déficit de infraestructura y confrontar el estado de las redes de conectividad del país que se están deteriorando rápidamente, el Gobierno de Guyana declaró a la infraestructura como ámbito prioritario y emprendió obras de mantenimiento que se necesitaban imperiosamente en la red de carreteras y puentes. Asimismo, en un esfuerzo por subsanar la gran brecha económica y espacial que existe entre las

¹⁵ Blyde, J. S. 2014. *Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains*. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁶ Ibid. FMI (2017).

¹⁷ Ibid. FMI (2017).

¹⁸ Lederman, D. y Maloney, W. Compiladores. (2007). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Stanford University Press y Banco Mundial.

¹⁹ La bauxita, el oro, el arroz, el azúcar y la madera constituyen 86% de las exportaciones (Ministerio de Hacienda, 2016).

²⁰ Véase, por ejemplo, Kahn, S. R. 2015. *Caribbean Economic Alchemy: Has Magic Returned to Bauxite?* Departamento de Países del Grupo Caribe: Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6763/IDB-PB-238_Caribbean%20Economic%20Alchemy_Has%20Magic%20Returned%20to%20Bauxite.pdf?sequence=1.

²¹ El Partido Popular Progresista Cívico (PPP/C) gobernó por 23 años, de 1992 a 2015, y el Congreso Nacional del Pueblo, por 28 años, de 1964 a 1992. <http://www.caribbeanelections.com/gy/elections/default.asp>.

regiones costeras y del interior del país, el Gobierno de Guyana ha llevado a cabo intervenciones focalizadas de infraestructura, que incluyen la construcción de carreteras principales estratégicas y resilientes al clima. Estas nuevas redes no solo conectarán regiones críticas, sino que también complementarán el éxito que logró el gobierno en el desarrollo de nuevos municipios en regiones remotas, que ofrece atractivos económicos y sociales que con anterioridad solo estaban disponibles en la capital del país.

- 1.6 **El Gobierno de Guyana está consciente de estos retos que se acaban de mencionar, y estableció una visión estratégica a mediano plazo para mejorar la capacidad institucional y crear un entorno próspero para el desarrollo del sector privado**²². El país no cuenta con un marco fiscal y jurídico para administrar su riqueza de recursos naturales de manera sostenible, porque, desde que asumió el mando, el gobierno se ha ocupado de prepararse para el nuevo marco para la producción de petróleo²³ y, al mismo tiempo, tuvo que hacer frente a los actuales desafíos para el desarrollo que impiden el avance social, sentando los cimientos de instituciones más fuertes²⁴. Concretamente, los objetivos del Gobierno de Guyana son (i) estabilizar la economía y las finanzas públicas; (ii) priorizar la educación y los servicios de salud de calidad; (iii) diseñar los marcos legislativo, normativo y de política necesarios para administrar los ingresos derivados del petróleo y el gas, y supervisar al sector; (iv) alentar y apoyar la iniciativa empresarial; (v) crear más oportunidades de trabajo; (vi) impulsar la innovación; (vii) reformar la facilidad para hacer negocios; (viii) crear infraestructura resiliente al clima (que incluya inversiones en energía renovable); (ix) mejorar la calidad de vida en general; (x) ocuparse de la pobreza; (xi) reformar los sectores público y financiero, y (xii) vincular la zona costera y la diversificación de la economía²⁵. Guyana ha expresado su compromiso presentando su candidatura para participar en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI).

II. EL GRUPO BID EN GUYANA

- 2.1 **El Grupo BID sigue siendo el socio multilateral más activo de Guyana. El Banco aporta 42,4% del financiamiento externo, es decir, 70% del financiamiento multilateral total.** El apoyo del Grupo BID se centra predominantemente en el sector público, con una deuda pendiente con garantía soberana que asciende a un total de US\$495 millones. Durante el período que abarcó la Estrategia de País 2012–2016, las aprobaciones fueron mayores a las previstas, y se apalancaron recursos adicionales para programas en los campos de energía, agua y saneamiento, desarrollo de la pequeña y mediana empresa

²² Aunque todavía no existe ningún documento oficial sobre la estrategia de desarrollo del gobierno, las autoridades esbozaron su programa de trabajo en materia de desarrollo hasta 2020 en los últimos tres discursos sobre el presupuesto. Las esferas prioritarias son (i) infraestructura (autopista transnacional y puerto, carreteras en el interior del país, y aeropuertos); (ii) energía renovable y conservación de energía; (iii) administración del sector público y gobernanza; (iv) tecnología de la información y las comunicaciones—marco mejorado, y (v) adaptación/resiliencia al cambio climático.

²³ Presentación ante el Parlamento del proyecto de ley de la Comisión de Petróleo de Guyana, en el que se compromete a establecer un fondo de estabilización y una empresa petrolera nacional.

²⁴ Discursos sobre el presupuesto de 2017 y 2016, Ministerio de Hacienda.

²⁵ Según el presupuesto de 2017 del Gobierno de Guyana, “Construir una economía verde diversificada: asegurar una buena vida a todos los guyaneses”.

(PYME), y una alianza en materia de carbono forestal. En total, se aprobaron 13 nuevas operaciones de préstamo y financiamiento no reembolsable para inversión y 30 operaciones de cooperación técnica. Las aprobaciones de préstamos excedieron el monto de financiamiento previsto en la hipótesis alta en 39,1% y alcanzaron un total de US\$143,5 millones (de los cuales US\$34,0 millones se asignaron a préstamos en apoyo de reformas de política). Se registraron aprobaciones de financiamiento no reembolsable para inversión por US\$51,7 millones por medio de aportaciones del Fondo de Inversión REDD+ para Guyana, la Unión Europea, y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Se aprobaron, además, cuatro operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) por un total de US\$3,6 millones.

- 2.2 **Durante el período que abarcó la Estrategia de País precedente, las actividades del Banco se centraron en cuatro ámbitos prioritarios (gestión de los recursos naturales, energía sostenible, desarrollo del sector privado y administración del sector público), en nueve sectores, con resultados moderados.** Para fines de 2016, 54% de la cartera estaba clasificada como “en alerta” o “en problemas”, y la tasa de desembolso de préstamos se redujo de un promedio anual de 8,6% en 2012 a 4,4% en 2016. En consecuencia, se produjo una fuerte contracción de flujos netos de caja a Guyana, que se ubicaron en su nivel históricamente más bajo en 2016. Aproximadamente 50% de las aprobaciones del BID correspondían a infraestructura²⁶ en los sectores de agua, transporte y energía, todos los cuales padecieron demoras durante las etapas de toma de decisiones y adquisiciones. El cambio de gobierno que tuvo lugar en 2015²⁷, el primero después de 23 años que se dio mediante elecciones generales regulares, desaceleró la ejecución del programa de inversión del sector público debido a que se inició un análisis integral de la cartera. Esta transición no estuvo exenta de dificultades. El gobierno tuvo que resolver el tema de la paralización de la ejecución de proyectos al detectar un déficit de capacidad (institucional y humano) en los ministerios. Este análisis, pese a que fue un obstáculo adicional en el cronograma de ejecución, marcó el inicio de un proceso iterativo por medio del cual el gobierno, los socios para el desarrollo y el sector privado identificaron impedimentos en el sistema actual de gestión de proyectos y elaboraron soluciones conjuntas.
- 2.3 **La lentitud de los desembolsos fue sintomática del complicado entorno institucional de Guyana y de la falta de planificación y visión estratégicas al más alto nivel.** Ello dio como resultado una planificación ineficiente en todo el ciclo de proyectos, desde el diseño y el financiamiento hasta la ejecución y el seguimiento. Las recomendaciones formuladas por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) son congruentes con esta evaluación y han orientado el enfoque de esta nueva estrategia en el fortalecimiento institucional. Concretamente, el Directorio Ejecutivo del Banco avaló cuatro de las recomendaciones de OVE para la labor futura en Guyana, a saber: (i) trabajar con el gobierno para elaborar e institucionalizar un sistema de gestión de proyectos que combine funciones

²⁶ Actualmente, la infraestructura representa 71% de la cartera.

²⁷ En 2015, Guyana tuvo apenas el segundo cambio de gobierno desde su independencia, cuando la coalición de oposición ganó las elecciones, lo que puso fin a 23 años de mandato del gobierno anterior. La coalición, Asociación por la Unidad Nacional-Alianza para el Cambio (APNU/AFC), formó el primer gobierno de coalición en la vida del país, y asumió el mando en un punto de inflexión de la historia económica del país.

esenciales de adquisiciones y contrataciones en los diferentes programas; (ii) asegurar un nivel adecuado de respaldo por parte de funcionarios del Grupo BID en cada ámbito del programa para mejorar la ejecución de los proyectos y el logro de resultados; (iii) diseñar proyectos adecuados para el entorno institucional, que se consoliden mutuamente e incorporar los insumos de la Oficina de Integridad Institucional (OII) como parte de la evaluación de riesgos de los proyectos, y (iv) intensificar el apoyo para generar y publicar datos continuando la labor con el gobierno a efectos de reforzar el sistema nacional de estadística.

2.4 Se obtuvieron los siguientes resultados en todos los ámbitos prioritarios:

- **En administración del sector público (5,6% de las aprobaciones)**, el Banco ayudó a fortalecer la Oficina de Auditoría de Guyana— esto fue mencionado por OVE como punto destacado del período correspondiente a la Estrategia de País. Como resultado, se utilizaron los sistemas nacionales para la auditoría externa del 75% de las operaciones financiadas por el BID. Además, por medio de asistencia técnica, el Banco también colaboró con el fortalecimiento de la Oficina de Estadística y brindó supervisión para una nueva encuesta de la fuerza laboral, la primera que se lleva a cabo desde 2007, y cuyos resultados se darán a conocer en 2018.
- **En gestión de recursos naturales (34% de las aprobaciones)**²⁸, la estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono y el enfoque de “economía verde” del gobierno contaron con el respaldo de dos programas en apoyo de reformas de política para reforzar el sector ambiental, un préstamo para apoyar la actividad agropecuaria sostenible, una operación de financiamiento no reembolsable para inversión en el fortalecimiento institucional y seis operaciones de cooperación técnica. La capacidad de Guyana para administrar sus recursos naturales y los efectos del cambio climático se fortaleció gracias a la creación de un sistema de supervisión forestal basado en prácticas óptimas, una revisión del marco normativo, acuerdos institucionales y capacidad técnica para la gestión de recursos naturales; la elaboración de una hoja de ruta para un sistema de supervisión, presentación de información y verificación que cumple con las normas establecidas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, así como la preparación del programa de estudios de la Escuela de Capacitación Minera de Guyana²⁹.

²⁸ GY-T1076 Desarrollo de Capacidades para Implementar REDD+; GY-T1094 Medios de Vida y Crecimiento Económico Sostenibles mediante la Producción y Comercialización de Verduras Hidropónicas y Orgánicas; GY-T1097 Proyecto de Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques en Guyana (FCPF); GY-T1106 Apoyo a la Formación Técnica en Industrias Extractivas en Guyana; GY-T1108 Encuestas Suplementarias para Peces Endémicos para el Proyecto Hidroeléctrico Amalia Falls; GY-T1126 Análisis Técnico y Económico para la Preparación del Préstamo GY-L1060.

²⁹ GY-L1039 Fortalecimiento del Sector Medioambiental - I; GY-L1043 Fortalecimiento del Sector Ambiental - II; GY-L1060 Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible (SADP).

- **En energía sostenible (26% de las aprobaciones)**³⁰, el programa se centró en actividades que incrementan el uso de energía renovable y mejoran la calidad del servicio, la cobertura de la red eléctrica y la administración del sistema de servicios eléctricos. La calidad de los servicios de electricidad mejoró con la reducción de la frecuencia y la duración de las interrupciones al consumidor y un mayor número de conexiones legales, 15.357 más que la meta de 12.540. No obstante, el mayor acceso a la electricidad, la inversión en tecnologías de energía renovable y el fortalecimiento del marco jurídico e institucional no lograron los resultados previstos porque hubo retrasos en la ejecución de los proyectos.
- **En cuanto al desarrollo del sector privado (8% de las aprobaciones)**³¹, el Banco facilitó la inversión privada en tecnologías con bajas emisiones de carbono mediante la creación de un fondo de garantía de crédito que cubre 40% de los requisitos de garantía que exigen las instituciones prestamistas; un servicio financiero de apoyo al pago de intereses, que reduce el costo de intereses de los préstamos a las PYME, y un mecanismo de recursos no reembolsables para financiar actividades con bajas emisiones de carbono aplicable a la modernización de equipos, la implementación de planes de negocios de los beneficiarios, innovaciones tecnológicas, mercadotecnia, y otras. El programa de diversificación agropecuaria tuvo por objeto expandir el cultivo hidropónico y natural/orgánico de verduras para los mercados nacionales y de exportación. Este programa prestó servicios públicos a ese sector (sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, investigación y desarrollo, y servicios de extensión agrícola) y también invirtió exitosamente en infraestructura (principalmente rehabilitación de instalaciones de riego y drenaje y promoción de la investigación y el desarrollo y la sanidad agropecuaria). Con todo, la lenta implementación debido a la elevada rotación de personal, la falta de coordinación entre las dependencias de gobierno y las dificultades relacionadas con la capacidad institucional y de adquisiciones y contrataciones de algunos de los organismos ejecutores obstaculizaron el progreso.
- **En lo que respecta a la seguridad ciudadana**³², el Banco se comprometió a reducir la delincuencia y la violencia enfocándose en la resolución de conflictos en comunidades específicas, reforzando la capacidad de las fuerzas policiales de Guyana en la prevención de la delincuencia, y mejorando los servicios de rehabilitación y reintegración que ofrece el servicio carcelario del país. El proyecto todavía se encuentra en las primeras etapas de

³⁰ GY-L1037 Operación Sostenible del Sector Eléctrico y Mejora de la Calidad del Servicio; GY-L1041 y GY-X1002 Programa de Mejora de la Empresa Eléctrica; GY-G1004 Programa de Energía Sostenible para Guyana; GY-T1041 Expandiendo Oportunidades Bioenergéticas en Guyana; GY-T1095 Apoyo para la Preparación del Préstamo GY-L1038; GY-T1096 Fortalecimiento de las Capacidades en Planeación y Supervisión Energética; GY-T1106 Apoyo a la Formación Técnica en Industrias Extractivas en Guyana.

³¹ GY-G1003 Fomento de la Micro y Pequeña Empresa y Creación de Medios de Vida Alternativos; GY-L1059 Mejora de la Infraestructura Nacional de Calidad para Promover la Diversificación Económica y el Comercio Exterior; GY-T1094 Medios de Vida y Crecimiento Económico Sostenibles mediante la Producción y Comercialización de Verduras Hidropónicas y Orgánicas.

³² GY-L1042 Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana; GY-T1107 Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Seguridad Ciudadana.

ejecución; ya se ha avanzado en la selección de comunidades, la identificación de oficiales de acción comunitaria y el nombramiento de oficiales de enlace.

- **Con respecto al género**, el Banco aprobó un nuevo proyecto en 2016 para atender las deficiencias en cuanto a los resultados de salud de la mujer y, en particular, la elevada tasa de muerte materna. El gobierno, con el respaldo del Banco, abordó la desnutrición infantil (emaciación y retraso del crecimiento) por medio de micronutrientes en polvo (*sprinkles*), con lo que se redujo la anemia en el grupo participante en 40%, y cupones para intercambiar por alimentos, con lo que disminuyó la prevalencia de la emaciación en 27%. Al final del período correspondiente a la Estrategia de País, el Banco aprobó dos nuevas operaciones para apoyar la salud maternoinfantil³³. Además, las mujeres también fueron beneficiarias de una intervención que tenía por objeto reducir la anemia.

2.5 Las dificultades en términos de desembolsos se observaron principalmente en los proyectos de infraestructura. En materia de agua y saneamiento³⁴, los programas arrojaron resultados diversos. Los principales logros incluyen la construcción del relleno sanitario Haags Bosch; la rehabilitación del sistema de alcantarillado de Georgetown y la construcción de plantas de tratamiento de agua, depósitos y tanques de almacenamiento en Linden y en zonas circundantes de Georgetown. El efecto de las actividades de fortalecimiento financiero e institucional fue limitado. La adopción de procedimientos deficientes de adquisiciones y contrataciones, la falta de recursos humanos técnicos y la débil capacidad institucional del organismo ejecutor dio lugar a retrasos en la ejecución de los programas, excesos de costos, reformulaciones y prórrogas. También se estaba trabajando en el sector de la energía, en el cual el Banco contribuyó a fortalecer la capacidad institucional de Guyana Power & Light (la empresa de electricidad de Guyana), así como a rehabilitar y extender las líneas de transmisión. Existen factores financieros, operativos e institucionales que amenazan la sostenibilidad a largo plazo de los resultados. En lo que se refiere al transporte, las demoras en la etapa de diseño y las deficiencias en las adquisiciones y contrataciones frustraron proyectos de expansión, modernización y mantenimiento de redes viales. En el sector de tecnología de la información y las comunicaciones, el Banco apoyó leyes sobre tecnología de banda ancha y otros cambios normativos para mejorar la infraestructura de telecomunicaciones³⁵. En su evaluación del programa de país, OVE destaca los resultados obtenidos en un proyecto de vivienda, que superaron las expectativas y mejoraron el acceso a la vivienda del 74% de la población

³³ El Banco aprobó un préstamo para apoyar la mejora de la salud maternoinfantil y una operación de cooperación técnica conexas para un programa de apoyo a la mejora de la salud maternoinfantil a fin de 2016, pero aún no se inició la ejecución.

³⁴ GY0055 Programa de Manejo de Residuos Sólidos en Georgetown; GY-L1025 Programa de Mejora del Saneamiento en Georgetown; GY-L1036 Programa de Rehabilitación del Abastecimiento de Agua en Linden; GY-L1040 Programa de Mejora de la Infraestructura de Abastecimiento de Agua y Saneamiento; GY-T1090 Apoyo para la Preparación del Programa de Mejora de la Infraestructura de Abastecimiento de Agua y Saneamiento; GY-T1065 Fortalecimiento Financiero e Institucional de Guyana Water, Inc.

³⁵ Cooperación técnica regional TC RG-T2212.

destinataria —sobrepasando el 70% que se había previsto³⁶. Aun así, los retrasos en las adquisiciones y contrataciones impidieron ejecutar el programa, y el proyecto tuvo que prorrogarse dos años. Como se mencionó, persiste una cuantiosa cartera de recursos no desembolsados, que representaban un conjunto incompleto de iniciativas para coadyuvar a resolver la brecha crítica de infraestructura del país. La nueva estrategia propone que el respaldo para el establecimiento de infraestructura crítica siga siendo una parte sustancial del ímpetu de cara al futuro.

- 2.6 **El Grupo BID ha trabajado constantemente con el Gobierno de Guyana en el fortalecimiento institucional.** En lo que respecta a las reformas fiscal y financiera, se modernizaron y fortalecieron las políticas y la administración tributarias, se mejoraron los sistemas de gestión financiera pública y se amplió la capacidad de la Oficina de Auditoría. Asimismo, se reestructuraron los comités de servicios económicos de la Asamblea Nacional para asegurar la supervisión adecuada de asuntos fiscales y fiduciarios. En lo referente a la política y administración tributarias, se simplificó el régimen impositivo mediante la eliminación de los impuestos con altos costos administrativos, las exenciones discrecionales y las exoneraciones temporales. La introducción de un impuesto al valor agregado (IVA) contribuyó a un desempeño fiscal más estable, redujo distorsiones tributarias y mejoró el comercio exterior. La promulgación de una ley de gestión fiscal y rendición de cuentas en 2003 apuntaló la gestión financiera pública; la modernización de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como la creación de capacidad, inyectaron sostenibilidad y transparencia en las instituciones públicas guyanesas. En resumen, estas actividades permitieron dar un gran salto hacia adelante en un breve período. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer³⁷.

III. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS

- 3.1 **La Estrategia de País 2017–2021 apoya la reducción de restricciones para lograr un crecimiento incluyente a medida que el país atraviesa una transformación histórica.** Con base en las lecciones colectivas extraídas de estrategias de país previas, los hallazgos del informe Retos para el Desarrollo del País y de conformidad con las prioridades del gobierno, la nueva estrategia tiene por objeto respaldar a Guyana en la consecución de un crecimiento incluyente centrándose en instituciones para prestar servicios, infraestructura crítica y mejorar las condiciones básicas que resaltan el papel del sector privado en la economía. Si bien en el informe Retos para el Desarrollo del País se identifica la “mejora del capital humano” como un aspecto que se ha de considerar, debe señalarse que existen otros donantes importantes que están trabajando en varias iniciativas conexas en Guyana. Se procurará alcanzar los objetivos de la estrategia por medio de nuevas operaciones, la cartera existente e iniciativas de diálogo de políticas. Las autoridades consideran que la labor que se realizará con el Grupo BID afianza la Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde, que aún está en preparación. Por consiguiente, la Estrategia de País que se propone tiene como fin apoyar al

³⁶ Informes de terminación de proyectos inéditos para GY-LGY-L1059: Asentamientos para Poblaciones de Bajos Ingresos 2, GY-L1039 y GY-L1043: Fortalecimiento del Sector Ambiental I y II.

³⁷ *Guyana and the IDB: Partners for Progress*. Representación en Guyana. 2010. <https://publications.iadb.org/handle/11319/631>.

- Gobierno de Guyana a fin de que pueda asegurar una “buena vida” para todos los ciudadanos.
- 3.2 El Gobierno de Guyana y el Grupo BID convinieron en cuatro ámbitos de intervención: (i) **establecer una estrategia y un marco de planificación nacionales modernos**; (ii) **fortalecer las políticas fiscales y el marco correspondiente para la administración de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales**; (iii) **facilitar el desarrollo del sector privado**, y (iv) **construir infraestructura crítica**³⁸.
- A. Establecer una estrategia y un marco de planificación nacionales modernos**
- 3.3 **La existencia de instituciones sólidas y un claro marco de planificación nacional son esenciales** a la hora de diseñar políticas adecuadas para hacer frente a retos futuros. La capacidad institucional del sector público guyanés se ha estancado. Aunque Guyana registró algunos avances en los indicadores institucionales del Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial (WEF), como se subraya en la introducción, su desempeño es inferior al del promedio de los países de América Latina y el Caribe. Por otra parte, en la clasificación de efectividad del gobierno del Banco Mundial, Guyana se coloca en el percentil 42, mientras que América Latina y el Caribe ocupa el percentil 58. En el Índice de Percepción de Corrupción en el Sector Público de Transparency International, Guyana recibió un puntaje de 34 de 100 en 2016 (100 equivale a “limpio”) y se ubicó en la posición 108 de 176 países que presentan información. El puntaje promedio de todo el continente americano fue 44. En la subregión del Caribe, Guyana solo tuvo un mejor desempeño que Haití (clasificado en la posición 159 de 176)³⁹. Tampoco han mejorado mucho en los últimos años la calidad de la administración pública; la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público; la gobernanza basada en reglas; la calidad de la gestión presupuestaria, de adquisiciones y contrataciones, y financiera, y la movilización de ingresos⁴⁰.
- 3.4 **Estas deficiencias restringen la prestación de servicios públicos en sectores clave, como educación y salud.** Los índices sanitarios revelan un perfil general de estancamiento y, en algunos casos, deterioro. La esperanza de vida era de 63 años en 1990, de solo 64 años en la década precedente, y de 66 años para 2014, inferior al incremento ininterrumpido en América Latina y el Caribe, donde pasó de 67 a 75 años en el mismo período. Existen claras desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a salud: las tasas de mortalidad infantil y materna

³⁸ La Infraestructura crítica comprende todos los activos, servicios y sistemas en los que se sustenta la vida económica, política y social de Guyana, y cuya importancia es tal que esa pérdida podría (1) causar pérdidas de vidas a gran escala; (2) tener un serio impacto en la economía nacional, o (3) tener otras consecuencias sociales graves para el país.

³⁹ Véase el informe Retos para el Desarrollo del País, Capítulo 3, Sección A, donde se presentan más detalles, pruebas empíricas y referencias a estudios de antecedentes pertinentes.

⁴⁰ Uno de los cinco componentes de la Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN) —el grupo de gestión e instituciones del sector público— evalúa las dimensiones que se acaban de mencionar. Muestra la misma evolución que el índice agregado.

figuran entre las peores de la región⁴¹. Las principales causas de mortalidad infantil en Guyana son prevenibles y, en gran medida, son el resultado de complicaciones en nacimientos antes de término y durante el parto⁴². En lo que se refiere a la educación, existe una disparidad grande y creciente en matrícula⁴³, asistencia⁴⁴ y rendimiento escolar⁴⁵ entre la zona costera y el interior del país y otros países de la región. Guyana, que alguna vez tuvo un sistema educativo excelente, ahora se enfrenta a bajas tasas de aprobación⁴⁶. El problema de la calidad⁴⁷, la falta de maestros calificados⁴⁸, y un sistema educativo que carece de la capacidad para

-
- ⁴¹ Es preocupante el deterioro en las tasas de mortalidad materna, en comparación con el resto de América Latina y el Caribe. En Guyana, de 2010 a 2015, la tasa (por 100.000 habitantes) empeoró de 210 a 229; en cambio, el promedio para América Latina y el Caribe mostró una acentuada mejora en el mismo período, en el que la mortalidad materna cayó de 99 a 67 (Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial, consultados en 2017). Las tasas de mortalidad infantil descendieron muy ligeramente en Guyana entre 2005 y 2015, de 34 a 32 muertes por cada 1.000 nacidos vivos; esta tendencia se compara con una mucho más positiva en América Latina y el Caribe en el mismo período, de 21 a 15.
- ⁴² De 19,7% y 13,1%, respectivamente. UNICEF (2015). <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/>.
- ⁴³ La matrícula en la enseñanza primaria es 82%, inferior al promedio regional de América Latina y el Caribe de 92%, y también es 82% a nivel de enseñanza secundaria, por encima del promedio de América Latina y el Caribe de 72%. Alrededor de 61,5% de las mujeres adultas alcanzaron por lo menos el nivel de educación secundaria, en comparación con 48,8% de los hombres. Informe sobre Desarrollo Humano 2015. <http://hdr.undp.org/en/2015-report>.
- ⁴⁴ Una asistencia promedio de 75% o menos reduce los beneficios que se podrían obtener de una matrícula casi universal. Además, el problema se complica por una tasa promedio similarmente baja de maestros, y es posible que los alumnos se matriculen en escuelas y reciban menos de la mitad del número de horas necesarias para completar el programa de estudios de cualquier grado. (Cuestionario estadístico anual del Gobierno de Guyana 2012–2013).
- ⁴⁵ Los resultados de las evaluaciones nacionales de matemáticas e inglés de 2008 y 2013 indican que existe una brecha en cuanto al rendimiento entre el interior del país y las regiones costeras, que se fue incrementando con el tiempo. También son sorprendentes las diferencias en el aprendizaje de varones y niñas en las dos regiones. En 2013, 26% de las niñas del interior, frente a 49% en la zona costera, aprobaron inglés en el examen para obtener el Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC), y 10% de los varones del interior, frente a 29% en la zona costera, aprobaron matemáticas. (Cuestionario estadístico anual del Gobierno de Guyana 2012–2013).
- ⁴⁶ Datos del Ministerio de Educación, 2013. En los exámenes nacionales (sexto grado) del ciclo primario, únicamente 31% de los alumnos aprobaron matemáticas y 20% inglés. En 2013, solo 28% de los alumnos guyaneses aprobaron matemáticas en el examen de CSEC y 45% inglés; el puntaje más bajo de los 16 países participantes del Caribe. El examen de CSEC está elaborado por el Consejo de Examinación del Caribe, y participan 16 países: Anguila, Antigua y Barbuda, Barbados, Belize, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Neves, y Trinidad y Tobago.
- ⁴⁷ Según la UNESCO, las desigualdades internas son extremadamente agudas en casi todos los países de la región: las manifestaciones más comunes son la clase social, la pobreza y el lugar de residencia. Incluso en los países cuya población más desfavorecida ha mejorado en términos absolutos, su situación en relación con los más privilegiados no ha mejorado en forma apreciable. Informe Regional sobre la Educación para Todos en América Latina y el Caribe. Reunión sobre Educación Global para Todos, Muscat, Omán, mayo de 2014.
- ⁴⁸ Según la UNESCO, el principal pilar de la calidad educativa es la capacidad profesional de los docentes. En la actualidad, únicamente 58% de los docentes de Guyana están debidamente capacitados y, además, se registra una escasez de maestros de matemáticas y ciencias, sobre todo en el interior del país. Informe Regional sobre la Educación para Todos en América Latina y el Caribe, Reunión sobre Educación Global para Todos, Muscat, Omán, mayo de 2014. El Ministerio de Educación de Guyana declara que existen altos niveles de absentismo en el interior, pocos maestros preparados para trabajar con comunidades indígenas, y una incidencia más elevada de instrucción a varios grados en la misma aula. Ministerio de Educación: ESP 2014–2018.

diseñar la instrucción con miras a generar oportunidades laborales al salir de la escuela, se confirman con la baja tasa de matrícula a nivel terciario en el país⁴⁹. Más de la mitad de las empresas guyanesas afirman que un fuerte impedimento para lograr un buen desempeño es ‘una fuerza laboral que no está debidamente educada’⁵⁰. La limitada capacidad institucional está relacionada con un marco de planificación deficiente, la falta de una cultura de servicio civil y una insuficiente recolección de datos.

- 3.5 **Guyana no tiene una buena planificación orientada a la obtención de resultados.** En este sentido, tiene un puntaje de 1,7, uno de los más bajos de América Latina, frente a un promedio regional de 2,8 (Programa de ejecución del pilar externo del Plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo [PRODEV])⁵¹. El análisis específico del país en el marco del PRODEV revela que a sus instituciones les falta capacidad para realizar una planificación operativa a largo plazo, es decir, la capacidad para definir programas y metas, y establecer funciones y responsabilidades. Ninguno de los planes a largo plazo está anualizado ni contiene indicadores para efectuar un seguimiento. Tampoco abordan los aspectos sociales del desarrollo⁵². En la evaluación también se señaló que, en lo que respecta a la planificación, el Documento de la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP) venció en 2005 y no fue substituido por ningún otro⁵³. Hasta tanto se haya implementado la Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde⁵⁴, la totalidad de la política nacional se sigue manejando por medio de documentos de presupuesto. La administración de las instituciones públicas por parte del gobierno central es compleja y disfuncional: en las tres principales instituciones responsables de la administración de los servicios públicos —la Comisión de Servicios Públicos⁵⁵, el Departamento de Servicios Públicos (dentro del Ministerio de la Presidencia) y la División de Establecimientos del Ministerio de Hacienda— hay superposición de responsabilidades y falta de coordinación⁵⁶. La combinación de estos factores provoca “lentitud en la implementación, poca coordinación y cooperación entre las

⁴⁹ De 13%, frente a un promedio para América Latina y el Caribe de 43%. Datos del Foro Económico Mundial (2015).

⁵⁰ Esta tasa es más alta que el 40,7% observado en los otros 11 países del Caribe que participaron en la ronda de encuestas PROTEqIN 2014.

⁵¹ De los clientes del BID, Guyana se ubica únicamente por encima de Belize (1,4) y Las Bahamas (0,2). Esta evaluación fue realizada para todos los clientes del BID en dos rondas hasta la fecha: en 2008 y en 2013. Kaufman, J. Sangines, M. y Moreno, M.G. (2015). *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵² BID. (2015). Resúmenes ejecutivos de la serie de países del Caribe: Guyana.

⁵³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/605091468771559168/pdf/multi0page.pdf>.

⁵⁴ El BID respaldó la implementación de la Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones de Carbono, que concluyó en 2015. Actualmente el gobierno está trabajando en la preparación de la Estrategia y Plan de Acción sobre Resiliencia Climática y en la Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde, que tienen por objeto establecer la hoja de ruta para una economía verde. Por medio de la operación de cooperación técnica GY-T1141, el BID elaboró un marco normativo para apoyar a las empresas en la adopción de prácticas más sostenibles.

⁵⁵ Así como otras comisiones especializadas para docentes, oficiales de policía y el Poder Judicial.

⁵⁶ Lutchman, H. (2016) *The Commission of Inquiry into the Public Service of Guyana*: Capítulo 7.

entidades y un déficit de planificación y gestión estratégicas⁵⁷, lo que a su vez atenta contra la prestación de servicios y afecta la productividad y el crecimiento⁵⁸.

- 3.6 **La administración pública de Guyana carece de “una cultura que incorpore un conjunto de valores y normas esenciales”**, como señaló una reciente Comisión Presidencial⁵⁹. En la administración pública trabaja aproximadamente 2% de la población⁶⁰ y en 2016 los gastos salariales del sector público no financiero totalizaron alrededor de 7,2% del PIB, similar al promedio de América Latina y el Caribe. Se observan deficiencias en los extremos “oficina central” y “oficina administrativa”. Existe un cúmulo de información cualitativa sobre los temas relacionados con la administración pública, entre ellos la frecuente rotación de personal tras un cambio de gobierno, la participación en actividades políticas supuestamente prohibidas mientras se ocupa un cargo público y la percepción de un gran número de conductas indebidas entre los servidores públicos⁶¹. Estos últimos carecen de la capacitación y aptitudes necesarias, y en el índice del PRODEV, el país se sitúa muy por debajo del promedio regional en lo que se refiere a la capacidad para administrar programas y proyectos, con un puntaje de 1,4, frente a un promedio regional de 2,2. Es más, este indicador mejoró muy poco desde 2009, cuando el puntaje era de 1,3. Según el Ministerio de Hacienda, las dificultades de implementación del Programa de Inversión del Sector Público (PSIP) pueden atribuirse a una falta de personal calificado y de esfuerzos hacia una mayor transparencia⁶². En relación con la oficina central, se considera que presta servicios ineficientes y poco eficaces, como lo simboliza la percepción de que los ciudadanos tienen que hacer colas para recibir servicios básicos⁶³.
- 3.7 **La capacidad para diseñar políticas está más restringida aún debido a que la recopilación y el uso de datos son limitados.** Si bien la tendencia general de la capacidad estadística con el correr de los años ha revelado una mejora en Guyana, todavía permanece a la zaga de otros países de América Latina y el Caribe. Según el Indicador de la Capacidad Estadística del Banco Mundial⁶⁴, Guyana tiene un bajo

⁵⁷ Gobierno de Guyana, Discurso sobre el presupuesto 2017, p. 26.

⁵⁸ Por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Comunidades y el Ministerio de Asuntos Indígenas no han podido crear un marco de colaboración para la prestación de servicios de salud en el interior del país (Retos para el Desarrollo del País, p.101).

⁵⁹ Lutchman, H. (2016) *The Commission of Inquiry into the Public Service of Guyana: Conclusiones*. <http://parliament.gov.gy/documents/documents-laid/5853-report-of-the-commission-of-inquiry-into-the-public-service-of-guyana.pdf>.

⁶⁰ Lutchman, H. (2016). Esta cifra no incluye al personal de empresas estatales, órganos estatutarios y gobiernos regionales, el cual, según diferentes fuentes, representan más de dos tercios del empleo en el sector público no financiero. Según los datos más recientes puestos a disposición del público, el empleo total en el sector público abarca entre 40.000 y 61.000 personas, pero estos datos están desactualizados. Fuente: Naciones Unidas (2004) y OIT (2006).

⁶¹ Ibid.

⁶² Demerara Waves, 11 de mayo de 2017. “*Public Sector Investment Implementation down to 20 Percent; Rescue Plan on the Cards.*” <http://demerarawaves.com/2017/05/11/public-sector-investment-implementation-down-to-20-percent-rescue-plan-on-the-cards/>.

⁶³ Por ejemplo, Stabroek News, 29 de abril de 2016 <http://www.stabroeknews.com/2016/business/04/29/implementing-technology-solutions-within-ministries-will-reduce-costs-improving-overall-quality-service-guyanese-citizens/>.

⁶⁴ Indicador de la Capacidad Estadística del Banco Mundial: <http://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCIdashboard.aspx>.

puntaje general: 57,8, frente a un promedio de 78,2 en América Latina y el Caribe en 2016. Esto queda confirmado por los resultados de la aplicación del Instrumento de Evaluación de la Capacidad Estadística (TASC), que tuvo lugar en mayo de 2017. El instrumento de autoevaluación demostró que dos de los aspectos más débiles⁶⁵ de la capacidad estadística de Guyana son la capacidad institucional del sistema estadístico nacional y el uso de registros administrativos, que afectan negativamente la elaboración de políticas eficaces y basadas en datos empíricos. La encuesta de hogares que se realizó más recientemente para medir los niveles de pobreza (entre otras variables esenciales del desarrollo humano) se realizó hace más de 10 años. En una evaluación reciente llevada a cabo por el BID se subrayó la necesidad de capacitar al personal para crear capacidad estadística; la provisión de asistencia técnica en muestreo, análisis de datos, difusión y mapeo; la modernización de la tecnología para recopilar datos y supervisar las operaciones sobre el terreno, y la armonización de los productos estadísticos disponibles en el país (encuestas, censos y registros administrativos) con las necesidades prioritarias de datos⁶⁶. El uso limitado de la tecnología de la información y las comunicaciones no solo *impide* el desarrollo de un mecanismo robusto de recopilación y difusión de datos, necesario para la toma de decisiones basada en datos empíricos, sino que también afecta las funciones de oficina central del gobierno dirigidas a las empresas y a los ciudadanos, como la creación de un clima de negocios propicio y servicios de procedimiento para los ciudadanos. Esto se refleja en la baja posición de Guyana en el Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, en el que ocupa el lugar 126 entre 193 países, con un puntaje de 0,37 de 1, muy por debajo de los promedios a nivel regional y subregional⁶⁷.

3.8 La Estrategia de País fortalecerá las capacidades institucionales para prestar servicios públicos, porque apoyará (i) la planificación de sectores estratégicos en consonancia con las metas estratégicas nacionales; (ii) la calidad de la administración pública, y (iii) la recopilación y un mejor uso de datos y la implementación de soluciones digitales.

3.9 Los temas transversales de cambio climático y género tienen vínculos cruciales como parte de un marco institucional moderno.

(i) **Cambio climático:** La creación de una estrategia y marco de planificación nacionales es esencial si el Gobierno de Guyana ha de aportar el liderazgo necesario en materia de cambio climático, y reconciliar su estrategia preferida de crecimiento con bajas emisiones de carbono con el descubrimiento de petróleo. Dadas las funestas predicciones sobre el aumento del nivel del mar en los próximos 30 años, el país enfrenta importantes decisiones sobre la protección o posible salida repentina de la capital, Georgetown. Aunque el

⁶⁵ Otras esferas son: planificación y gestión de censos y encuestas, cartografía, muestreo, diseño y evaluación de cuestionarios, operaciones sobre el terreno, procesamiento de datos, análisis y evaluación de datos y difusión de información.

⁶⁶ El Instrumento de Evaluación de la Capacidad Estadística (TASC) es una herramienta de autoevaluación que tiene como objetivo general medir y evaluar la capacidad estadística del sistema estadístico nacional y de la Oficina de Estadística de Guyana para producir y divulgar estadísticas básicas a partir de censos, encuestas y registros administrativos.

⁶⁷ En América Latina y el Caribe, únicamente cuatro países obtuvieron un puntaje más bajo que Guyana: Paraguay (122), Guatemala (133), Nicaragua (147) y Haití (176).

descubrimiento de petróleo presenta un cambio en términos de ingresos derivados de recursos naturales, Guyana sigue siendo un territorio singular debido a su inmaculada cubierta forestal, que hasta ahora ha sido una fuente clave de ingresos en el marco de la iniciativa REDD+⁶⁸. Será necesario elaborar planes financieros detallados, por sector, para entender los costos de los requisitos de adaptación y mitigación, y la medida en la cual pueden compensarse con la venta de créditos de carbono o la renta generada por la industria extractiva, según lo determine el proceso de planificación nacional.

- (ii) **Género y diversidad**⁶⁹: La investigación sobre el Caribe demuestra la importancia de vincular los planes nacionales de desarrollo con asignaciones presupuestarias explícitas para promover la igualdad de género y las metas de diversidad en relación con las mujeres y los grupos indígenas⁷⁰. Por consiguiente, la disponibilidad de estadísticas sobre género y grupos minoritarios pasa a ser un requisito básico para identificar brechas de igualdad, así como para diseñar, implementar y evaluar políticas estratégicas. Con la asistencia suministrada para mejorar las capacidades de la Oficina de Estadística de Guyana, se seleccionará al sector salud —en vista de su impacto en el bienestar materno-infantil— para iniciar procesos adecuados de recopilación de datos y apoyar el diseño de políticas sanitarias que tengan en cuenta consideraciones de género. Una vez que el proceso madure, se podrá incorporar transversalmente más adelante la introducción del concepto de elaboración del presupuesto con perspectiva de género. La creación de mecanismos para incluir al sector privado y a la sociedad civil en la planificación —en particular a los grupos desfavorecidos como las mujeres y los pueblos indígenas— asegurará la transparencia y la rendición de cuentas.

3.10 **Estas acciones** están en consonancia con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID-2010–2020, concretamente, con el objetivo transversal de mejorar la capacidad institucional del Estado, y con el Plan de Negocios 2017-2019 de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), porque respalda la prioridad clave del segmento de crear capacidad y pericia en los sectores empresariales.

⁶⁸ Guyana aprobó una Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones de Carbono en 2010, según la cual se compromete a implementar un modelo de desarrollo sostenible con emisiones reducidas de carbono para proteger los bosques, el abastecimiento de agua y la biodiversidad. La implementación de esa estrategia duró hasta finales de 2015, en cuyo marco Noruega se comprometió a pagarle a Guyana cuotas anuales basadas en criterios de desempeño vinculados a la preservación de sus selvas pluviales. El plan inicial tenía un valor de US\$250 millones y una duración de cinco años a partir de 2009, con cargo al Fondo de Inversión REDD+ para Guyana (GRIF) administrado por el Banco Mundial. <http://www.guyanareddfund.org/>.

⁶⁹ En Guyana hay nueve grupos indígenas: Akawaio/Kapon, Arawaks/Lokonos, Arekunas/Kamarakoto, Karinya/Caribs, Makushis/ Macuxi, Patamonas, Wai Wais, Wapishanas y Warraus.

⁷⁰ Christie, T. y Thakur, D. (2016). “*Caribbean and Pacific Islands: A Survey of Gender Budgeting Efforts.*” Documento de trabajo del FMI WP/16/154.

B. Fortalecer las políticas fiscales y el marco para la administración de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales

- 3.11 **El desempeño fiscal en Guyana ha sido inestable.** La administración adecuada de los recursos naturales se sustenta en un sólido desempeño fiscal y una buena gobernanza. En 2016, el déficit del sector público no financiero se amplió a 2,9% del PIB, o sea, lo que representa un aumento frente al 0,2% en 2015. Pese a que el crecimiento económico fue más lento que el previsto, se incrementaron los ingresos fiscales gracias a las mejoras introducidas en la administración tributaria y al aumento de las regalías mineras. El gasto total creció, pero menos de lo proyectado debido a que la inversión del sector público fue 23% inferior a la proyectada. Pese a que se redujeron los gastos corrientes y de capital, el gobierno central registró un déficit de 4,5% del PIB, que se originó principalmente en las transferencias a empresas estatales, en una proporción del 9,5% del PIB, la proporción más alta del gasto corriente que no corresponde a intereses. Las transferencias a GUYSUCO⁷¹ representaron aproximadamente 1% del PIB (US\$54 millones), en tanto que los proveedores de servicios públicos⁷² recibieron transferencias por un valor de alrededor de 0,5% del PIB. Además, en el primer semestre de 2017, GUYSUCO recibió US\$34,1 millones, y la inversión del sector público fue de únicamente 27,9% de la asignación de US\$277 millones presupuestada para el PSIP.
- 3.12 **La recaudación impositiva es impredecible e inestable.** Si bien la relación ingresos tributarios/PIB promedio de Guyana era similar a la de otros países del Caribe, el crecimiento económico ha sido muy superior al de sus vecinos⁷³. La débil reacción de la recaudación ante el crecimiento se debe principalmente al complejo sistema impositivo que se caracteriza por altas tasas efectivas y marginales⁷⁴,

⁷¹ Las 11 empresas estatales más grandes del país suministran servicios esenciales como electricidad, correo, agua, importaciones de combustibles fósiles y telecomunicaciones, y emplean a alrededor de 40% de la fuerza laboral del sector público. GUYSUCO, la empresa azucarera nacional, sigue recibiendo transferencias equivalentes a 1%-1,5% del PIB por año y es técnicamente insolvente. [Informe Retos para el Desarrollo del País y consulta del Artículo IV del FMI].

⁷² Guyana Water Incorporated, Guyana Power & Light, Lethem Power Company, LINMINE, Mabaruma Power Company, Mahdia Power & Light, Maruca Power & Light, Matthews Ridge Power & Light Company y Port Kaituma Power & Light Company.

⁷³ Una tasa real promedio de 4,2% comparada con menos de 2% para el mismo grupo de países del Caribe en 2015 y 2016. Concretamente, en 2015, la recaudación promedio en la región del Caribe fue de 21,8% del PIB y de 22,0% en 2016. Los 13 países incluidos en este análisis son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Neves, Suriname, y Trinidad y Tobago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *"Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Mobilizing Resources to Finance Sustainable Development: 2017"*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, Santiago, Chile, p. 15.

⁷⁴ Por ejemplo, la combinación del impuesto a la renta de las personas físicas con la contribución a la seguridad social resulta en una tasa impositiva promedio de hasta 34% de los ingresos brutos y una tasa impositiva marginal de 44% para los trabajadores de ingresos medios. Las elevadas tasas impositivas promedio y marginales no solo son un desincentivo para el empleo formal, sino que, aunadas a una débil administración tributaria, redundan en una alta evasión impositiva, sobre todo por parte de quienes trabajan por cuenta propia.

elevadas exenciones⁷⁵ y bajo cumplimiento⁷⁶, lo que dio lugar a una concentración de fuentes de ingresos⁷⁷. La composición de este ingreso revela la estrecha base del sistema. En 2014, estaba constituida por un IVA que representaba 6% del PIB, impuestos selectivos (al alcohol, combustible y tabaco), impuestos a la renta de las personas físicas de 3%, impuestos a la renta de las sociedades de 3,4%, aranceles de importación de 2,2% e impuestos a la propiedad de 3%⁷⁸. Pese a que los aranceles de importación equivalen a aproximadamente 65% del PIB, 50% del valor de las importaciones suele estar exento de derechos⁷⁹. La tasa de eficiencia del IVA se calculó en 37%, frente a un promedio de 47% en los países de ingresos medianos bajos⁸⁰.

- 3.13 **La inestabilidad de los ingresos afecta el gasto.** Entre 2012 y 2016, el gasto total como porcentaje del PIB registró un promedio de 29,3%, en tanto que el ingreso promedió 23,9% como porcentaje del PIB⁸¹. Esto contribuyó a déficits recurrentes y a la necesidad de endeudarse. Aunque los niveles de deuda son actualmente manejables, esto se debe al alto grado de concesionalidad del financiamiento externo⁸², que podría desaparecer si Guyana se “gradúa” y pasa a ser un país con acceso al mercado⁸³. La estructura de las erogaciones de 2012 a 2016 indica aumentos de dos dígitos en las cuatro categorías de gastos corrientes: los sueldos aumentaron 15%, las adquisiciones de bienes y servicios 16%, las transferencias 21% y los pagos de intereses 11%⁸⁴. Cabe destacar que este aumento del gasto fue más acusado en ámbitos que no mejoran la productividad como las

⁷⁵ Las pérdidas por exenciones y evasión de impuestos son cuantiosas. Por ejemplo, en 2011, Guyana registró una tasa bruta de cumplimiento (definida como la relación entre el IVA recaudado y el IVA potencial) de 31,1%, por debajo de países comparables como Barbados (65,1%) y Jamaica (43,2%). El monto de exenciones representó 6,6% del PIB o 27% de los ingresos tributarios totales.

⁷⁶ Definido como la relación entre el IVA recaudado y el IVA potencial. En 2011, Guyana registró una tasa bruta de cumplimiento de 31,1%, por debajo de países comparables como Barbados (65,1%) y Jamaica (43,2%). La varianza promedio de los ingresos y los gastos de capital excedió el referente internacional de 5% en los seis últimos años. FMI. (2011). *Revenue Mobilization in Developing Countries*. Departamento de Finanzas Públicas del FMI, Washington, DC.

⁷⁷ La concentración de contribuyentes es alta. En una evaluación realizada en el período 2008–2012, el 20% con ingresos más altos de los contribuyentes individuales representó 73% de las obligaciones tributarias pagadas. Los empleados públicos de clase media pagan un monto desproporcionado de impuestos a la renta personal. *Guyana: Review of the Tax System*. Por otra parte, la tasa de eficiencia del IVA se calculó en 37% en comparación con la tasa de eficiencia promedio de los países de ingresos medianos bajos de 47%. FMI 2011. *Revenue Mobilization in Developing Countries*.

⁷⁸ Duke University Stanford Business School, 2014. *Guyana: Review of the Tax System*. Preparado por la Facultad Stanford de Política Pública para la Comisión de Revisión Fiscal de Guyana, Presidencia.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ FMI. (2011). *Revenue Mobilization in Developing Countries*.

⁸¹ Ministerio de Hacienda, Perspectivas de la economía mundial. Abril de 2016.

⁸² Representa 35% del financiamiento concesional actual. Ibid. Ministerio de Hacienda (2016).

⁸³ El monto de asistencia oficial para el desarrollo neta per cápita para Guyana descendió de un valor máximo de US\$352 en 1998, a US\$40,30 en 2015. <https://tradingeconomics.com/guyana/net-oda-received-per-capita-us-dollar-wb-data.html>. Banco Mundial. Nota: La asistencia oficial para el desarrollo neta consiste en desembolsos de préstamos en condiciones concesionales (descontados los reembolsos del principal) y recursos no reembolsables de instituciones bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

⁸⁴ Op. cit. Ministerio de Hacienda (2016).

transferencias a las ineficientes empresas públicas del país⁸⁵. Aunque los gastos corrientes pasaron de un nivel bajo de 19,7% del PIB en 2013 a un máximo de 24,5% en 2016, los gastos de capital mostraron mucha más inestabilidad, porque fluctuaron de 4,7% del PIB en 2015 a 10,7% en 2012. La varianza entre las cifras efectivas y las presupuestadas fue mayor en el caso de los gastos de capital⁸⁶, lo que sugiere que el gasto no obtendrá los resultados deseados a menos que se mejore la administración de las inversiones del sector público.

- 3.14 **La gestión financiera pública es inadecuada.** Según el Índice de Instituciones y Gestión del Sector Público del Banco Mundial de 2015, en una escala de 1–6, en la que 6 es el valor más alto, el puntaje de Guyana es 3,10, en tanto que los países habilitados para recibir recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) tienen un puntaje promedio de 3,06. Este puntaje no ha cambiado desde 2007⁸⁷. En el índice PRODEV, el puntaje de Guyana es 2,0 en gestión financiera pública, muy inferior al promedio regional de 2,9 y únicamente por arriba de Haití, Suriname y Belize⁸⁸. En las evaluaciones del gasto público y de la rendición de cuentas financieras⁸⁹ se identificaron deficiencias en seis aspectos fundamentales, cada uno de los cuales fueron calificados con una D, que registraron poca mejora entre 2007 y 2013, a saber: (i) falta de transparencia en las relaciones fiscales intergubernamentales; (ii) falta de información sobre los recursos recibidos por las unidades de entregas; (iii) carencia de procesos de auditoría interna; (iv) examen legislativo insuficiente de los informes de auditoría externa; (v) una planificación anual de adquisiciones y contrataciones nula, poco competitiva y con seguimiento deficiente, lo que da como resultado un aprovisionamiento inadecuado y un uso subóptimo de los recursos, y (vi) una recaudación de impuestos ineficiente. Por otra parte, las evaluaciones fiduciarias identifican varios aspectos específicos para mejorar la administración de la inversión pública en Guyana⁹⁰. La mala gestión de la inversión pública se observa particularmente en las empresas estatales, que suministran servicios esenciales, como el abastecimiento de agua y el suministro de electricidad, y emplean a alrededor del 40% de la fuerza laboral del sector

⁸⁵ Las 11 empresas estatales más grandes del país suministran servicios esenciales y emplean a alrededor de 40% de la fuerza laboral del sector público. Actualmente, las transferencias a las empresas estatales representan una carga presupuestaria de alrededor de 7% del PIB. Ministerio de Hacienda de Guyana.

⁸⁶ Entre 2014 y 2015, la varianza se encontraba en un rango de -23% a -37%. Estimaciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda.

⁸⁷ En el grupo de instituciones y gestión del sector público de la CPIA se incluyen derechos de propiedad y gobernanza basada en reglas, calidad de la gestión presupuestaria y financiera, eficiencia de la movilización de ingresos, calidad de la administración pública, y transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público. Las calificaciones reflejan diferentes indicadores, observaciones y opiniones basadas en el conocimiento del país y en indicadores pertinentes de dominio público.

⁸⁸ Kaufman, J. Sangines, M., y Moreno, M.G. (2015). *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*. BID.

⁸⁹ *Guyana Integrated Fiduciary Management*, Volúmenes 1 y 2, 2013. *Findings and Recommendations on Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*.

⁹⁰ Ibid.

público⁹¹. Las empresas estatales guyanesas no toman decisiones de inversión con base en la necesidad relativa ni en evaluaciones presupuestarias basadas en resultados⁹²; esto perjudica de manera crónica la prestación de servicios públicos de calidad y la eficiencia de la gestión del gasto.

- 3.15 **La política fiscal tiene que estar orientada por un marco transparente y basado en reglas después de que comience la producción de petróleo.** Se está actualizando el marco legislativo y normativo para administrar los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales. Comenzaron los preparativos para redactar un proyecto de ley para la comisión del petróleo y una ley sobre fondos soberanos de inversión. Al no contar con un organismo normativo independiente y fuerte que rija la explotación de petróleo y gas, el desempeño de este sector no redundará en beneficio de la economía y ni del país en general^{93- 94}. Guyana se comprometió a participar en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) en 2010, y espera ser aceptado en octubre de 2017⁹⁵. Cabe señalar que Guyana necesitará un apoyo considerable para cumplir con los ocho requisitos esenciales de la EITI⁹⁶. La iniciativa EITI exigirá más transparencia entre el gobierno y las empresas con respecto a los ingresos generados por las industrias extractivas. El sector público y el sector privado tendrán que declarar por separado los ingresos obtenidos a un grupo constituido por distintas partes interesadas.
- 3.16 **La Estrategia de País apoyará el fortalecimiento de las políticas fiscales, porque es esencial contar con instituciones fiscales sólidas para traducir objetivos de política a largo plazo en pautas operativas para el presupuesto anual y responsabilizar a quienes elaboran las políticas.** Concretamente, la Estrategia de País brindará respaldo a: (i) la administración de ingresos, mediante ajustes de la legislación y la administración impositivas; (ii) la administración del gasto público y la gestión financiera pública, haciendo hincapié en la transparencia y en la adopción de procedimientos rigurosos de auditoría, y prácticas de adquisiciones y contrataciones, y (iii) el establecimiento de instrumentos adecuados para administrar la riqueza producida por la explotación de recursos naturales.

⁹¹ El Gobierno de Guyana está evaluando actualmente el número de empresas estatales o entidades públicas que comprenden el sector. Existen varias instituciones que, si se las tuviese en cuenta, arrojaría para Guyana el número más alto de empresas estatales per cápita en la región. Las empresas estatales más importantes del país son Guyana Sugar Corporation (GUYUSCO), Guyana Gold Board, Guyana Oil Company Limited, Guyana Power & Light Inc., National Communications Network, the Guyana National Printers y el nuevo Hotel Marriot de Georgetown.

⁹² Estos problemas pueden ejemplificarse con el caso de GUYUSCO. Esta empresa viene perdiendo dinero durante años, y su déficit se calcula hoy en US\$500 millones, pese a que recibe cuantiosos subsidios. Las transferencias a GUYUSCO equivalieron a 1,8% del PIB en 2015, y para 2016 se presupuestaban en alrededor del 1,3% del PIB. Véase la sección PI-9 en la publicación *2013 Integrated Fiduciary Assessment*.

⁹³ Balza, L. y Espinasa, R. (2015). *Oil Sector Performance and Institutions: The Case of Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁹⁴ Balza, L., Espinasa, R. y Jiménez, R. (2014). *Transforming Oil Abundance into Sector Performance: Which Institutions Really Matter?* En Vieyra, J. y Masson, M. (Comps.), *Transparent Governance in an Age of Abundance: Experiences from the Extractive Industries in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁹⁵ <http://www.kaieteurnewsonline.com/2017/07/26/guyanas-eiti-application-set-for-august/>.

⁹⁶ <https://eiti.org/eiti-requirements>.

- 3.17 **Estas intervenciones también están en consonancia con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010–2020.** Concretamente, responden a los objetivos de política de adoptar una política fiscal más distributiva, que apoye a sectores con alto potencial de operar con bajas emisiones de carbono y actividades resilientes al cambio climático, así como al objetivo transversal de mejorar la capacidad institucional del Estado para que rija el imperio de la ley.

C. Facilitar el desarrollo del sector privado

- 3.18 **Diversos temas institucionales afectan el clima de negocios y, en consecuencia, el desarrollo del sector privado.** El clima de negocios de Guyana fue calificado en el lugar 124 de 190 países en el índice *Doing Business 2017* del Banco Mundial, con un puntaje en distancia a la frontera de 56,2, en comparación con un promedio de 58,8 para América Latina y el Caribe. En el ICG del Foro Económico Mundial para 2015-2016, que está basado en las percepciones de las empresas y en datos estadísticos, Guyana quedó colocada en el lugar 121 de 140 países. Los puntajes más bajos correspondieron a: “acceso a financiamiento” (4,1 de 7, frente a 4,4 de 7 para el resto de las pequeñas economías del Caribe) e “infraestructura” (2,1, comparado con 2,9 de 7 para el resto de las pequeñas economías del Caribe). Los puntajes más bajos registrados en la encuesta *Doing Business 2017* se asignaron a “resolución de insolvencia” y “obtención de crédito”.
- 3.19 **El acceso a financiamiento es limitado,** sobre todo para las pequeñas empresas y los sectores agropecuario y minero⁹⁷. Esto se debe, en parte, a que el marco institucional es anticuado y deficiente. Guyana ocupa el lugar 82 de 190 países en la categoría “obtención de crédito” en la encuesta *Doing Business 2017*⁹⁸. De todas las empresas guyanesas que adquirieron activos fijos, solo 10,8% obtuvieron préstamos de un banco comercial (frente a 15,5% en el Caribe), en tanto que 83,8% recurrieron a fondos internos o utilidades retenidas (frente a 59% en el Caribe)⁹⁹. Únicamente 27% de las empresas pequeñas cuentan con una línea de crédito en una institución financiera, mientras que el porcentaje aumenta a 56% en el caso de las empresas grandes. Las mujeres se encuentran con mayores obstáculos porque se les cobran intereses más altos que a los hombres¹⁰⁰. Una alta percepción de riesgo de incumplimiento de pago da lugar a requisitos más estrictos de garantías para los prestatarios¹⁰¹. Estos requisitos son particularmente onerosos para las PYME debido a la inseguridad sobre la tenencia de la tierra, una oficina calificadora

⁹⁷ Los sectores agropecuario y minero reciben 9% y 4% respectivamente del crédito de bancos comerciales otorgado a los sectores productivos; esto es inferior a sus contribuciones respectivas al PIB de 17,2% y 15%. *Central Bank of Guyana and Challenges and Opportunities for Development in Guyana, A Private Sector Perspective*, 2016.

⁹⁸ La clasificación mejoró en comparación con el puntaje 167 del año anterior porque se enmendó la Ley de información crediticia en 2016 para incluir a un mayor número de proveedores de datos —empresas de servicios públicos y entidades estatales— además de las instituciones financieras.

⁹⁹ Encuesta de la empresa Compete Caribbean de 2013.

¹⁰⁰ Con base en los conjuntos de datos obtenidos de la encuesta de empresas del Banco Mundial (2011) y de PROTEqIN (2013), en promedio las empresas cuyas propietarias son mujeres deben pagar intereses de 19% anual, en tanto que los hombres pagan 13%. La Representación también estudió las dificultades que enfrentan las empresas de mujeres para identificar maneras de mejorar su acceso a financiamiento.

¹⁰¹ Tres cuartas partes del territorio de Guyana son de propiedad del Estado, por lo que la mayoría de los agricultores, mineros y empresarios tienen que arrendar tierras al Estado. En general, los bancos no aceptan tierras arrendadas como garantías, especialmente en el caso de arrendamientos de corto plazo.

de crédito con cobertura limitada y el alto costo de las ejecuciones hipotecarias, factores que restringen el acceso al crédito. Y las alternativas al financiamiento mediante deuda son escasas porque los mercados de capital siguen estando subdesarrollados.

3.20 La Estrategia de País brindará apoyo al clima de negocios, promoviendo el acceso a financiamiento con iniciativas para establecer sistemas seguros para las transacciones y registros de garantías. El Grupo BID, incluidos la CII y el FOMIN, trabajará con el Gobierno de Guyana para respaldar al sector privado centrándose en iniciativas que den más acceso al crédito a las empresas y ayudándolas a generar una mayor productividad por medio de inversiones y servicios de asesoramiento que promuevan la innovación y la adopción de prácticas empresariales sostenibles. El BID ayudará a dar respuesta a fallas del mercado pertinentes. Habida cuenta de que las PYME son las empresas financieramente más restringidas, la CII procurará asociarse con intermediarios financieros para mejorar las oportunidades de inversión subóptimas de las PYME. El FOMIN sustentará los esfuerzos destinados a incrementar la competitividad del sector empresarial promoviendo su desarrollo en tres esferas: agricultura climáticamente inteligente, innovación y economía del conocimiento, y desarrollo urbano incluyente¹⁰².

3.21 **Los temas transversales de cambio climático y género son fundamentales para mejorar las instituciones de manera que puedan prestar servicios públicos de mayor calidad durante el período correspondiente a la Estrategia de País.**

- (i) **Cambio climático:** Según las estimaciones de la elevación del nivel del mar, Guyana será uno de los países más afectados de la región de América Latina y el Caribe; algunas hipótesis prevén que se perderán hasta 60 millas de costa para el año 2050. Si esto sucede, se pondrá en peligro gran parte de la tierra cultivable actual¹⁰³. Por eso es que cabe esperar que el cambio climático tenga repercusiones importantes en la sostenibilidad del bienestar socioeconómico. Es probable que el sector agropecuario, que genera la quinta parte del PIB del país¹⁰⁴ y emplea a un tercio de la población económicamente activa¹⁰⁵, se vea perjudicado por el cambio climático debido a la disminución de los

¹⁰² Los componentes de la agricultura climáticamente inteligente incluyen el aumento de la productividad; el apoyo a esfuerzos de mitigación para reducir, evitar o captar emisiones de gases de efecto invernadero, y aplicación de estrategias de adaptación que impidan o minimicen el daño provocado por el cambio climático. La economía del conocimiento promueve la creación de empleos fomentando el crecimiento incluyente de empresas que hacen uso de la tecnología, reforzando los ecosistemas para la iniciativa empresarial y la innovación, poniendo a prueba, invirtiendo y aumentando la escala de empresas que aplican tecnología para resolver problemas sociales, económicos y ambientales, así como para preparar una fuerza de trabajo competitiva para ocupar puestos de trabajo del siglo XXI. Entre los componentes del desarrollo urbano incluyente para mejorar la calidad de vida en zonas urbanas figura la prestación de servicios urbanos más eficientes y medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, impulsadas por pequeñas empresas, empresarios y alianzas público-privadas. En los ámbitos de trabajo se consideran modelos de economía compartida y de economía circular.

¹⁰³ Dasgupta et al. (2007). "The Impact of Sea Level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis". World Bank Policy Research Working Paper 4136, Banco Mundial.

¹⁰⁴ Indicadores del Desarrollo Mundial con datos de 2015.

¹⁰⁵ *Private Sector Assessment of Guyana (PSAR): Compete Caribbean*, 2014.

rendimientos causada por sequías más pronunciadas¹⁰⁶. Según un informe publicado por el Grupo BID, el factor crucial que determinará la capacidad de los países para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático son la capacidad institucional y la estructura económica¹⁰⁷. La Estrategia de País asegurará, mediante una mejor planificación y desempeño del sector público, que se ejecuten proyectos de infraestructura resilientes al cambio climático. Las acciones que se lleven a cabo para mejorar el clima de negocios fortalecerán la capacidad del sector privado para contribuir a esas actividades, y harán que el sector productivo se adapte para ayudar a proteger la economía y su crecimiento futuro.

- (ii) **Género:** En enfoque de la Estrategia de País en mejorar las iniciativas sobre el clima de negocios, diseñadas específicamente para superar barreras por razones de género, puede aumentar la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y el acceso a financiamiento además de otros servicios esenciales. La CII procurará facilitar el acceso al capital a las PYME encabezadas por mujeres, ya sea mediante el financiamiento de una cadena de valor o aliándose con el sector financiero.

3.22 Estas acciones también están en consonancia con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010–2020. Concretamente, las acciones responden a los objetivos de política de dar respuesta a la exclusión social y la desigualdad, así como la baja productividad y poca innovación. Además, las actividades que se proponen en esta Estrategia de País son congruentes con el Plan de Negocios 2017–2019 de la CII, porque respaldan la prioridad clave del segmento de aliarse con instituciones financieras para influir en ámbitos prioritarios de intervención y temas transversales.

D. Construir infraestructura crítica

3.23 **La infraestructura existente es inadecuada para sustentar la prestación de servicios públicos o facilitar el crecimiento del sector privado.** Si bien es difícil estimar la brecha de infraestructura, según el Banco Mundial Guyana tendrá que

¹⁰⁶ “*Climate Change Projections*”. Gobierno de Guyana. Disponible en: <http://www.lcds.gov.gy/index.php/documents/climate-change-information/understanding-climate-change>.

¹⁰⁷ Las deficiencias institucionales exacerbaban la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. La escasez de mano de obra calificada debido a limitaciones de costos y a la existencia de una base pequeña de la cual reclutar funcionarios eficientes y experimentados, limita el proceso de toma de decisiones necesario para abordar los factores que contribuyen a la vulnerabilidad de estos países (Briguglio et al., 2009). Como resultado, las instituciones públicas (en los pequeños Estados del Caribe) tienen desventajas relativas — cuando se comparan con la mayoría de los países latinoamericanos continentales— que podrían debilitar y retrasar el diseño de políticas que tienen por objeto reducir los efectos negativos del cambio climático o aprovechar las oportunidades que ofrece. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. *Climate Change and the IDB: Building Resilience and Reducing Emissions. Regional Study: Latin America and the Caribbean and Small Island Developed States*.

gastar alrededor de 104% del PIB en los próximos 20 años para lograr una cobertura de infraestructura adecuada¹⁰⁸.

3.24 Esta brecha impide obtener buenos resultados, sobre todo con respecto a ofrecer infraestructura de energía y transporte. Las empresas guyanesas señalan que los altos costos de la energía son un gran obstáculo¹⁰⁹. Las tarifas eléctricas que se aplican en Guyana son unas de las más altas de la región, con un promedio de US\$0,30 por kWh, lo que representa una alta proporción del gasto mensual de los hogares y las empresas. El costo de la electricidad es tres veces más elevado que en la zona continental de Estados Unidos y siete veces más que en Suriname (donde las tasas están subsidiadas)¹¹⁰. A pesar de su potencial hidroeléctrico¹¹¹, fotovoltaico, eólico y de biomasa, 83% de la capacidad instalada para generar electricidad sigue dependiendo de combustibles fósiles, y el suministro de energía que ofrece el Estado no es fiable y apenas sirve al 26% de la población. Los altos costos de energía y de logística del país, sumados a deficiente conectividad, restringen la prestación de un servicio eficiente y eleva los costos para las empresas, lo que atenta contra las perspectivas de crear trabajos formales en la economía. Según el ICG, en una lista de 140 economías, Guyana ocupa el lugar 104 en lo que se refiere a infraestructura vial, el 87 en infraestructura portuaria y el 93 en infraestructura de transporte aéreo. No se aprovechan las sinergias económicas potenciales con sus vecinos, en parte porque la red de infraestructura actual no conecta adecuadamente a estas economías; esto afecta también las ventas de Guyana a sus principales destinos de exportación (Estados Unidos, Canadá, Trinidad y Tobago, y el Reino Unido)¹¹² porque los costos de envío de mercancías hacia el exterior y hacia el país son altos en relación con otros países del Caribe debido a que no existen puertos de altura y a que la infraestructura logística nacional es ineficiente. La densidad vial, medida en términos de superficie (0.024), es mucho más baja que el promedio regional de América Latina y el Caribe (0.462)¹¹³. El índice de conectividad del transporte marítimo de línea, que mide la conectividad marítima, clasifica a Guyana por debajo de todos los demás países del Caribe¹¹⁴. La participación del sector privado en la infraestructura es escasa como resultado de deficiencias institucionales en la planificación estratégica y en la

¹⁰⁸ Se supone una tasa anual de crecimiento del PIB de 2,7% en los próximos 20 años, e indica el costo de la inversión necesaria para alcanzar una cobertura de infraestructura por trabajador similar a la de Corea. Fay, M. y Morrison, M. 2015. *Infraestructura in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Banco Mundial. Serie *Directions in Development*.

¹⁰⁹ Como porcentaje de las ventas. PROTEqIN 2014.

¹¹⁰ Tarifas de electricidad publicadas por Guyana Power & Light en 2016.

¹¹¹ Guyana cuenta con un importante potencial hidroeléctrico estimado en 8,4 GW (8.400MW)– *Inter-American Development Bank, Update of the Study of Guyana's Power Generation System Expansion*. Sin embargo, hasta la fecha, Guyana solo tiene una pequeña planta hidroeléctrica en operación. No se abastece de energía hidroeléctrica a la red. Los parques eólicos están en proceso de desarrollo, y los paneles solares se utilizan principalmente en lugares remotos del interior para abastecerlos de electricidad limitada durante la noche.

¹¹² Según datos de Comtrade de 2015.

¹¹³ Indicadores logísticos del BID, medidos como km/km², con base en datos del Ministerio de Transporte de 2011.

¹¹⁴ Los países se califican en una escala de 1-100 (100 es el puntaje más alto). Guyana obtuvo un puntaje de 4,1, Suriname 5,0, Jamaica 21,6 y la República Dominicana 26,3.

gestión de los proyectos, una falta de reglamentación adecuada y un incipiente marco para asociaciones público-privadas¹¹⁵.

- 3.25 **La administración de los activos de infraestructura se complica aún más debido al impacto del cambio climático.** El cambio climático es una amenaza para la infraestructura existente, retrasa la ejecución de proyectos y eleva el costo de construcción y mantenimiento, lo que da lugar a condiciones debilitantes para la población y las empresas guyanesas si no se atienden. Según los modelos de elevación del nivel del mar, Guyana sería uno de los países más afectados de la región de América Latina y el Caribe; algunas hipótesis prevén que se perderán hasta 60 millas de la franja costera para 2050. Si eso ocurriera, correría peligro gran parte de la superficie cultivable actual y la infraestructura existente¹¹⁶. Las repercusiones del cambio climático en la sostenibilidad del bienestar socioeconómico se extienden al sector agropecuario, que genera la quinta parte del PIB de Guyana¹¹⁷ y emplea a un tercio de la población económicamente activa¹¹⁸, al contraerse los rendimientos debido a sequías más intensas¹¹⁹. También constituye una amenaza para la vivienda y exacerba la vulnerabilidad de los residentes. Los factores cruciales que determinarán la capacidad de los países para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático son la capacidad institucional y la estructura económica¹²⁰. Es menester fortalecer la capacidad del país para atraer y desplegar recursos e inversiones asequibles en infraestructura resiliente al cambio climático bajo modalidades adecuadas para responder a los desafíos infraestructurales.
- 3.26 **La Estrategia de País apoyará a Guyana en la construcción de infraestructura crítica**¹²¹, al (i) elevar la tasa de ejecución de inversiones en infraestructura en el marco del PSIP; (ii) fomentar el marco institucional para formar asociaciones público-privadas, creando capacidad para seleccionar, priorizar y estructurar proyectos de infraestructura crítica (inclusive a través de asociaciones público-

¹¹⁵ Si bien es difícil estimar la brecha de infraestructura, según el Banco Mundial, Guyana tendrá que gastar alrededor de 104% del PIB en los próximos 20 años para lograr una cobertura de infraestructura adecuada. Esto supone una tasa anual de crecimiento del PIB de 2,7% durante los próximos 20 años e indica que el costo de la inversión necesaria para alcanzar una cobertura de infraestructura por trabajador es similar al de Corea. Fay, M. y Morrison, M. (2015). *Infraestructura in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Banco Mundial, Serie *Directions in Development*.

¹¹⁶ Dasgupta et al. (2007). “*The Impact of Sea Level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis*.” World Bank Policy Working Paper 4136.

¹¹⁷ Indicadores del Desarrollo Mundial con datos de 2015.

¹¹⁸ *Private Sector Assessment of Guyana (PSAR): Compete Caribbean*, 2014.

¹¹⁹ “*Climate Change Projections*”. Gobierno de Guyana. Disponible en: <http://www.lcids.gov.gy/index.php/documents/climate-change-information/understanding-climate-change>

¹²⁰ Las deficiencias institucionales exacerban la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. La escasez de mano de obra calificada debido a limitaciones de costos y a la existencia de una base pequeña de la cual reclutar funcionarios eficientes y experimentados, limita el proceso de toma de decisiones necesario para abordar los factores que contribuyen a la vulnerabilidad de estos países (Briguglio et al., 2009). Como resultado, las instituciones públicas (en los pequeños Estados del Caribe) tienen desventajas relativas — cuando se comparan con la mayoría de los países latinoamericanos continentales — que podrían debilitar y retrasar el diseño de políticas que tienen por objeto reducir los efectos negativos del cambio climático o aprovechar las oportunidades que ofrece. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. *Climate Change and the IDB: Building Resilience and Reducing Emissions. Regional Study: Latin America and the Caribbean and Small Island Developed States*.

¹²¹ La cartera no desembolsada del BID incluye alrededor de US\$140 millones en proyectos de infraestructura. Este monto representa 65% más que el que figura en la estrategia propuesta.

privadas) de maneras sostenibles y considerando los aspectos fiscales; (iii) modernizar determinada infraestructura (identificada en la estrategia nacional y en el proceso de planificación) para apoyar la resiliencia climática, las mejoras sociales y la transformación estructural, y (iv) seguir trabajando con las empresas de servicios públicos clave para fortalecer su capacidad de administrar activos de infraestructura existentes y futuros. El FOMIN y la CII procurarán invertir en infraestructura crítica por medio de (i) apoyo a pequeños y medianos desarrolladores de proyectos de generación de energía renovable; (ii) invitación a que se invierta en tecnología de eficiencia energética habilitando mecanismos que presten servicios de auditoría energética y seguimiento de los planes de financiamiento; (iii) ofrecimiento de pericia en materia de debida diligencia, evaluación de riesgos y análisis de factibilidad de la extracción de gas natural para producir energía eléctrica¹²², y (iv) facilitación de oportunidades para crear asociaciones público-privadas a fin de invertir en logística, transporte y comunicaciones que subsanen la deficiente conectividad del país.

- 3.27 **Estas acciones apoyarán la consecución de los objetivos de la Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde:** diversificar la base económica, acceder a nuevos mercados y crear trabajos dignos para todos; una transición a la energía renovable y una mayor independencia energética, e infraestructura resiliente y desarrollo espacial. Estas acciones también están en consonancia con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010–2020. Concretamente, las acciones responden a los objetivos de política de resolver la exclusión social y la desigualdad, así como la baja productividad y poca innovación. Además, las acciones que se proponen en esta Estrategia de País son congruentes con el Plan de Negocios de la CII 2017–2019, dado que respaldan las prioridades fundamentales del segmento de fortalecer la infraestructura, particularmente por medio de soluciones de energía renovable y transporte.

IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

- 4.1 **El BID proyecta una hipótesis de financiamiento con garantía soberana por valor de US\$86,1 millones (US\$17,2 millones por año).** Ello representa un nivel más bajo de aprobaciones, en comparación con el de la Estrategia de País previa (2012–2016) de US\$209,8 millones (US\$42,0 millones por año). En esta hipótesis se supone una reducción de asignaciones debido al incremento del ingreso per cápita de Guyana y a un desempeño de la cartera relativamente inferior al del período de la Estrategia de País previa. Se supone además que se mantendrá durante todo el período de asignaciones la combinación actual de 50/50 entre recursos concesionales y Capital Ordinario. Los flujos de caja netos que recibirá Guyana serán de US\$22,7 millones, en promedio, por año, pero se tornarán negativos para 2021 (US\$-6,4 millones). El total de flujos de caja netos será de US\$113,3 millones, y la deuda pendiente con el BID ascenderá a US\$654,1 millones para el final del período (Anexo IV). En esta hipótesis no se

¹²² A medida que prosperan las actividades económicas relacionadas directamente con la economía de recursos y las que están menos conectadas con ella, y se definan mejor el cálculo y la asignación de ingresos derivados de los recursos, el Grupo BID procurará asistir al país a identificar necesidades prioritarias de transporte y logística, además de brindarle apoyo para mejorar el marco institucional para la inversión privada que se mencionó en la sección precedente.

incluyen recursos no reembolsables ni fuentes de financiamiento complementario, ya sean directas o apalancado.

V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1 **Desempeño de la cartera.** En el período correspondiente a la Estrategia de País, el Gobierno de Guyana seguirá fortaleciendo sus unidades ejecutoras (con el apoyo del BID) para reforzar la gestión de los proyectos y coadyuvar a la obtención de resultados oportunamente y, por extensión, a que se efectúen los desembolsos. Asimismo, las autoridades están diseñando una unidad de entregas que se encargará exclusivamente de dar seguimiento al avance en función de los resultados clave previstos en la Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde. Cuando sea necesario, se reestructurarán los préstamos improductivos para asegurar que sean adecuados y acordes con las prioridades del gobierno en cuanto al aporte al desarrollo. El Banco continuará reforzando su capacidad de supervisión empleando sistemas de seguimiento financiero en tiempo real y reafirmando su presencia en el país para apoyar el diálogo y la ejecución de proyectos. Continuará, además, la coordinación con la entidad local encargada de las adquisiciones y contrataciones.
- 5.2 **La ejecución eficaz y eficiente de los proyectos de infraestructura crítica está restringida por la limitada capacidad de las instituciones existentes.** Tanto la cartera del BID como el programa de inversión en infraestructura del sector público han experimentado dificultades en la administración de proyectos, como se indicó previamente. Por consiguiente, la Estrategia de País propone actividades concretas para dar respaldo al país adoptando un enfoque pragmático consistente en vincular explícitamente la cartera actual de proyectos de infraestructura con la nueva estrategia. Por otra parte, todavía no se termina la labor de fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de las empresas de servicios públicos clave (que ya cuenta con el apoyo del Grupo BID). Este enfoque logrará atraer inversiones en infraestructura para facilitar la prestación de servicios y mejorar el clima de negocios en tanto se asegura que Guyana desarrolle sus capacidades para administrar inversiones en infraestructura en apoyo de su Estrategia de Desarrollo de un Estado Verde.
- 5.3 **Para abordar estos impedimentos, el Grupo BID** (i) aumentará el nivel de personal especializado en la Representación; (ii) seguirá ofreciendo apoyo técnico a los equipos de ejecución de proyectos en los aspectos de adquisiciones y contrataciones, ingeniería, gestión financiera y administración general de proyectos; (iii) asegurará un apoyo oportuno y adecuado en todo el ciclo de los proyectos mediante una nueva unidad de entregas; (iv) facilitará la creación de capacidad por medio de capacitación y transferencia de conocimiento para resolver deficiencias en la capacidad de gestión de proyectos, aumentar el conocimiento de las prácticas de adquisiciones y contrataciones, y fortalecer las aptitudes de liderazgo; (v) realizará consultas frecuentes con las partes interesadas de la sociedad civil y establecerá comunicaciones para que hagan suyos los objetivos de los proyectos en todos los niveles del ciclo del programa; (vi) examinará los procesos internos de la CII para atender mejor las necesidades de los clientes y las expectativas en la región, y (vii) incluirá actividades de gestión del cambio en cada plan de proyecto. Mientras pone en práctica estas medidas, el Grupo BID colaborará en resolver las

dificultades de ejecución que enfrentan los ministerios sectoriales, y asegurar una estrecha colaboración con el gobierno central. Durante el período correspondiente a la Estrategia de País se llevará a cabo una reestructuración de la cartera para que todas las operaciones —los préstamos, en particular— alcancen los objetivos de desarrollo previstos.

- 5.4 **Sistemas nacionales:** En consonancia con su estrategia para ampliar el uso de los sistemas nacionales y los esfuerzos para mejorar la ejecución de proyectos en Guyana, el Banco depende de los subsistemas de presupuesto, tesorería y auditoría externa. En el período correspondiente a la Estrategia de País 2017-2021, el Banco seguirá apoyando un mayor fortalecimiento de estos subsistemas y el plan de acción para la reforma de la gestión financiera pública que está actualmente en marcha en Guyana. Esto le permitirá al gobierno lograr apreciables mejoras en la gestión de las finanzas públicas y apuntalar las capacidades de auditoría externa. Estas medidas deberían facilitar la aplicación de normas aceptables, que produzcan resultados satisfactorios en varios aspectos de los sistemas de gestión financiera y de adquisiciones y contrataciones y promuevan un mayor uso de los sistemas nacionales por parte del Banco, de manera parcial o total.
- 5.5 Concretamente, el Banco brindará respaldo a los sistemas del país mediante la ejecución del plan de acción, que ya está en marcha, para reformar la gestión financiera pública, entre otras, de las siguientes maneras: (i) concluir la implementación de una plataforma única de gestión financiera pública para todos los gastos públicos, (ii) simplificar los procesos presupuestarios, (iii) adoptar las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), y (iv) elaborar un plan de acción actualizado para la Oficina de Auditoría de Guyana que se basará en los resultados de una evaluación del Marco para la Medición del Desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD EFS). Asimismo, el Banco continuará el diálogo que está sosteniendo con el gobierno sobre el uso del sistema nacional de información sobre adquisiciones y contrataciones y la aprobación de la plantilla de documentos de comparación de precios para bienes y obras. En el Cuadro 1 se resume la situación actual y la expectativa en cuanto al uso de sistemas fiduciarios en Guyana durante el período correspondiente a la Estrategia de País.

Cuadro 1: Uso de los sistemas nacionales

Uso de los sistemas nacionales	Base de referencia 2016	Uso estimado 2021	Acciones previstas
Sistema de gestión financiera pública			
Presupuesto	100%	100%	(1) Apoyo a la simplificación de los procesos presupuestarios.
Tesorería	100%	100%	
Contabilidad y presentación de información	0%	0%	(1) Apoyo a la implementación de las NICSP.
Auditoría interna	0%	0%	
Auditoría externa	57%	70%	(1) Apoyo a la Oficina de Auditoría de Guyana para identificar oportunidades de mejoras mediante un diagnóstico integral —MMD EFS y, con base en las prioridades, elaborar un plan de

Uso de los sistemas nacionales	Base de referencia 2016	Uso estimado 2021	Acciones previstas
			trabajo para un ulterior fortalecimiento.
Sistema de adquisiciones y contrataciones			
Sistema de información	0%	0%	
Comparación de precios	0%	0%	
Consultoría individual	0%	0%	
LPN parcial	0%	0%	
LPN avanzada	0%	0%	

- 5.6 **Coordinación con donantes.** Continuará la coordinación con otros donantes multilaterales y oficiales en el período que abarca la nueva Estrategia de País. La cooperación más directa tiene lugar con la Unión Europea bajo el mecanismo de apalancamiento de recursos no reembolsables que se utiliza para incrementar los préstamos del BID con recursos no reembolsables de la Unión Europea con el objeto de apoyar intervenciones en los sectores de energía y de agua y saneamiento. Además, el BID participa plenamente en carácter de miembro de la red interdonantes facilitada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante el período correspondiente a la Estrategia de País, el BID formó parte de misiones realizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Desarrollo del Caribe. Mantiene diálogos frecuentes con la Comunidad del Caribe (CARICOM), en especial en los ámbitos de energía y de medio ambiente. El Grupo BID seguirá analizando oportunidades de cofinanciamiento para apalancar recursos de sus socios para el desarrollo. Es posible que se amplíe la colaboración con la CARICOM y con el Banco de Desarrollo del Caribe en materia de adquisiciones y contrataciones públicas, y se analizará una posible colaboración con nuevos actores, como el Banco Islámico de Desarrollo.

VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgos macroeconómicos.** Guyana enfrenta el reto de mantener niveles adecuados de inversión de capital público para promover el crecimiento a la vez que administra su deuda. La mayor fuente potencial de riesgo es la vulnerabilidad de Guyana ante las conmociones de los precios de los productos básicos porque no existen amortiguadores fiscales. En caso de que se produzca una conmoción de ese tipo, en el país podrían agudizarse los desequilibrios fiscales y externos, lo que podría desestabilizar el marco macroeconómico en el mediano plazo. Ante la reciente ralentización del crecimiento mundial, la continua desaceleración de China y un dólar estadounidense fuerte, los precios de las exportaciones de productos básicos guyaneses tienden a mantenerse deprimidos, lo que a su vez afecta la actividad interna. Asimismo, a medida que Guyana continúe enriqueciéndose, se reducirá el monto de recursos concesionales que tendrá a su disposición. Los efectos de las medidas de reducción de riesgos siguen siendo una fuente de gran preocupación para los bancos del país. Los riesgos macroeconómicos serán mitigados y sujetos a una estrecha supervisión del desempeño y las políticas económicas para apoyar medidas correctivas, además de prestar asistencia al gobierno en el ámbito estratégico de fortalecer las instituciones y la gobernanza del sector público.

- 6.2 **Riesgos ambientales.** Una parte significativa de la actividad económica del país se deriva de la explotación de sus recursos naturales, y esto indefectiblemente continuará con el reciente descubrimiento de petróleo. Guyana sigue siendo vulnerable a una amplia gama de amenazas naturales y, sobre todo, a los efectos del cambio climático. Un desastre natural de grandes proporciones durante el período que abarca la Estrategia de País podría perjudicar la implementación potencialmente exitosa de proyectos en el corto plazo, y afectar el crecimiento y el empleo en el mediano plazo. El BID continuará apoyando acciones de adaptación y mitigación del cambio climático, así como medidas de control de riesgos de desastre en los sectores público y privado, en el contexto del tema transversal del cambio climático.
- 6.3 **Riesgo político.** El gobierno se ha fijado un ambicioso programa de mejora de la capacidad del Estado para prestar mejores servicios públicos y dotar al país de infraestructura crítica. Esos procesos de gestión del cambio son difíciles debido a la inercia institucional, los intereses creados y la insuficiencia de capital humano, habida cuenta de la tasa extraordinariamente elevada de emigración de guyaneses con educación terciaria. Para mitigar los riesgos políticos y de implementación conexos será necesario sostener consultas extensas y generalizadas con las partes interesadas, crear trabajos atractivos para los jóvenes como parte de este proceso, iniciar un rápido despliegue de reformas legislativas y normativas, utilizar la tecnología para aumentar la transparencia y obtener un compromiso de los más altos niveles de gobierno. Las autoridades y el Grupo BID trabajarán de forma aunada con todas las partes interesadas y manejarán debidamente las expectativas.
- 6.4 **Riesgos de ejecución de la cartera.** La falta de capacidad para la gestión de proyectos, los frecuentes cambios en la estructura de las dependencias de gobierno y la reasignación de personas clave para la toma de decisiones que participan en la ejecución de programas puede seguir demorando la implementación y socavar los esfuerzos para coordinar a los organismos y entregar resultados puntuales durante el período que abarca la Estrategia de País. Por otra parte, dado que las oportunidades del sector privado dependen de la demanda y están bajo la influencia de las fluctuaciones del mercado, y en vista de las capacidades productivas actuales del país, las operaciones del sector privado pueden enfrentar varios obstáculos que podrían impedir el apoyo del Grupo BID al desarrollo del sector privado. Véanse las medidas de mitigación en los párrafos 5.1 a 5.3.

MATRIZ DE RESULTADOS

Prioridades del gobierno	Ámbito estratégico	Objetivo estratégico del BID	Resultados previstos	Indicador: medición	Base de referencia
Gobernanza y pilares institucionales	1. Fortalecimiento de la planificación y las instituciones del sector público	1.1 Establecer una estrategia nacional y un marco de planificación modernos	Apoyar la planificación estratégica sectorial en consonancia con las metas estratégicas nacionales en las cuales se hayan integrado transversalmente los conceptos de género y cambio climático	Índice PRODEV para la planificación orientada a la obtención de resultados	1,7 (instrumento de evaluación de PRODEV 2013)
			Mejorar la calidad de la administración pública	Clasificación del Servicio Civil del Caribe (CCPS), que asigna puntajes al servicio civil en seis esferas esenciales	La base de referencia se establecerá en 2018
			Promover el uso de datos y soluciones digitales	Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico	0,37 (índice de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico 2016)
Gestión sostenible de los recursos naturales	2. Fortalecimiento de las políticas fiscales	2.1 Fortalecer las políticas fiscales y el marco para administrar los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales	Mejorar la administración de ingresos ajustando la legislación y la administración tributarias	Indicador PEFA PI-15/M1- Eficacia en la cobranza de impuestos	D (PEFA 2013)
			Fortalecer la gestión del gasto público mediante una mayor transparencia en la presentación de información	Indicador PEFA PI-27/M1- Examen legislativo de los informes de auditoría externa	D (PEFA 2013)
			Fortalecer la gestión financiera pública mediante la adopción de prácticas adecuadas de auditoría y adquisiciones y contrataciones	Indicador PEFA PI-19/M2- Competencia, uso óptimo de los recursos y controles en las adquisiciones y contrataciones	D (PEFA 2013)
				Indicador PEFA PI-21/M1- Eficacia de la auditoría interna	D (PEFA 2013)
			Establecer instrumentos adecuados de administración de la riqueza de los recursos naturales	Cumplimiento con la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)	Se prevé su ingreso como miembro en agosto de 2017

Prioridades del gobierno	Ámbito estratégico	Objetivo estratégico del BID	Resultados previstos	Indicador: medición	Base de referencia
Diversificación de la base económica, acceso a nuevos mercados y creación de trabajos dignos para todos	3. Mejora del clima de negocios	3.1 Apoyar el clima de negocios fomentando el acceso a financiamiento y el marco institucional para las asociaciones público-privadas	Incrementar el acceso a financiamiento	Crédito interno al sector privado (% del PIB)	45,5 (Indicadores del Desarrollo Mundial 2016)
			Mejorar el marco institucional para las asociaciones público-privadas	Inversión privada en infraestructura (millones de US\$)	US\$0 (Participación Privada en Infraestructura [PPI], Banco Mundial, 2015)
Infraestructura resiliente y desarrollo espacial	4. Construcción de infraestructura crítica	4.1 Apoyar la inversión en infraestructura para el crecimiento del sector privado	Elevar la tasa de ejecución de la cartera de inversión en infraestructura del sector público	Tasa de ejecución de la inversión en infraestructura en el Programa de Inversión del Sector Público (PSIP), según declara el Ministerio de Hacienda en su informe de mitad de año	27,9% de la asignación presupuestaria erogada (primer semestre de 2017)
			Crear capacidades para seleccionar, priorizar y estructurar proyectos de infraestructura crítica	Índice de gestión de programas y proyectos de PRODEV	1,4 (instrumento de evaluación de PRODEV 2013)

MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

Objetivo estratégico del BID	Resultados previstos (2021)	Indicador	Base de referencia (2016)	Meta indicativa	Plazo
Fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales	Aumento del uso del sistema de control externo	a. Porcentaje de los proyectos del BID que utilizan el sistema de control externo	a. El 57% de las operaciones de préstamo del BID utilizan el sistema de control externo	a. El 70% de las operaciones de préstamo del BID utilizan el sistema de control externo	Para el final del período que abarca la Estrategia de País

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017F
Sector real y precios								
	(Variación porcentual anual, salvo indicación contraria)							
PIB real / 1	4,37	5,44	4,82	5,22	3,84	3,10	3,30	3,50
PIB real – Energía / 1								
PIB real – No energéticos / 1	4,37	5,44	4,82	5,22	3,84	3,10	3,30	3,50
Nivel general de inflación	4,43	3,30	3,48	0,90	1,20	-1,80	1,50	2,60
Sector externo								
	(Porcentaje del PIB, salvo indicación contraria)							
Exportaciones (mercancías)	39,12	43,74	49,59	46,01	37,92	36,16	41,92	40,48
de las cuales: Exportación de energía	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Importaciones (mercancías)	62,73	68,58	69,95	61,78	56,46	46,85	42,13	45,55
de las cuales: Importación de energía	17,48	22,20	22,35	19,22	18,63	11,54	10,02	12,07
Balanza comercial (mercancías)	-23,61	-24,85	-20,36	-15,76	-18,54	-10,69	-0,21	-5,07
Balanza de servicios	-3,72	-5,63	-7,17	-10,27	-7,10	-8,09	-8,74	-6,28
Balanza de ingresos	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Transferencias corrientes (netas)	17,72	17,45	15,97	11,81	14,87	13,09	9,32	8,35
Cuenta corriente	-9,60	-13,03	-11,56	-14,23	-10,78	-5,69	0,38	-2,99
Cuenta financiera y de capital	19,60	20,68	21,50	10,55	5,54	3,02	-0,39	4,37
Balanza global	6,85	0,98	2,65	-2,63	-3,62	-2,11	0,49	1,38
Variación de las reservas internacionales (miles de millones de US\$)	-6,85	-0,98	-2,65	2,63	3,62	2,11	-0,49	-1,38
Gobierno central (con base en el ejercicio fiscal) / 2								
	(Porcentaje del PIB del ejercicio fiscal)							
Ingresos y recursos no reembolsables	25,81	24,66	25,62	24,53	23,42	27,76	27,97	26,05
de los cuales: Ingresos derivados de la energía	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gasto corriente	18,43	18,87	19,50	19,62	21,06	22,46	23,98	24,61
del cual: Transferencias y subsidios	5,07	5,23	6,76	6,50	7,10	8,11	9,48	9,42
Gasto de capital y financiamiento neto	11,05	10,23	10,69	8,63	8,25	5,64	6,92	8,65
Saldo primario	-1,67	-3,04	-3,60	-2,87	-4,74	0,64	-1,96	-6,12
Saldo global	0,95	0,97	0,88	-3,71	-5,89	-0,34	-2,93	-7,21
Indicadores de deuda (con base en el ejercicio fiscal) / 2								
Deuda neta del sector público	67,85	66,69	63,71	57,94	51,89	48,69	49,59	55,15
Deuda externa del gobierno central	46,01	46,73	47,67	41,85	39,54	35,90	33,82	34,21
Servicio de la deuda externa del gobierno central	1,25	1,54	1,48	6,60	5,67	3,28	1,73	1,95

Fuente: Consulta del Artículo IV 2017 del FMI y Banco de Guyana

Notas: La balanza de ingresos no está desagregada y se considera como servicios atribuibles a factores en la balanza de servicios.

MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

(en millones de dólares estadounidenses, salvo indicación en contrario)	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018	2019	2020	2021	Promedio 2017-2021	Total 2017-2021
Aprobaciones	66,2	16,9	69,5	17,2	40	0,0	38,8	0,0	47,3	0,0	17,2	86,1
Desembolsos	51,4	58,5	26,2	14,7	8,6	22,1	87,6	67,3	34,9	16,9	45,8	228,8
Principal	2,5	4,5	5,3	8,1	10	11,9	14,3	14,4	14,6	15,0	14,0	70,2
Flujos netos de préstamos	48,9	54,0	20,9	6,6	-1,4	10,2	73,3	52,9	20,3	1,9	31,7	158,6
Suscripciones	0,8	0,6	1,0	0	-0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5
Intereses	5,3	6,4	7,4	8,4	9,4	9,1	9,4	9,1	8,8	8,4	9,0	44,8
Flujos netos de caja	42,8	47,0	12,5	-1,8	-10,3	0,6	63,8	43,8	11,6	-6,4	22,7	113,3
Desembolsos/Saldo pendiente de los préstamos	6,59	5,37	2,06	0,89	0,44	1,05	3,69	2,86	1,49	0,72		
Desembolsos/Déficit fiscal	-0,27	-0,43	-0,14	-0,19	-0,04	-0,11	-0,39	-0,28	-0,14	-0,07		
Deuda con el BID	415,4	469,4	490,3	496,9	495,5	505,6	578,9	631,8	652,1	654,1		
Deuda con el BID/Deuda multilateral	61,7%	65,5%	70,9%	71,8%	69,0%	70,0%	78,8%	84,7%	86,0%	84,9%		
Deuda multilateral/Deuda total	49,6%	57,5%	56,9%	60,6%	60,2%	58,0%	56,1%	54,5%	53,5%	52,6%		
Deuda con el BID/Deuda externa total	31%	38%	40%	43%	42%	41%	44%	46%	46%	45%		
Deuda con el BID/PIB	14,6%	15,7%	15,9%	15,7%	14,3%	13,7%	15,0%	15,6%	15,4%	14,7%		

MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

ESTRATEGIA DE PAÍS: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO	
<p>En agosto de 2008 el Directorio aprobó el Marco de Efectividad en el Desarrollo (documento GN-2489) para mejorar la evaluabilidad de todos los productos de desarrollo del Banco.</p> <p>La Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las Estrategias de País consiste en una lista de verificación de los elementos necesarios para evaluar una estrategia de país. Se basa en los criterios de evaluación formulados por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, que constan en las “Normas de Buenas Prácticas para la Evaluación de los Programas y las Estrategias de País”.</p>	
ESTRATEGIA DE PAÍS	
ALINEACIÓN ESTRATÉGICA	
Se refiere al grado de coherencia del diseño y los objetivos de la estrategia de país con los desafíos de desarrollo del país y con las prioridades y planes de desarrollo del gobierno.	
EFECTIVIDAD	
Mide la probabilidad de que la estrategia de país alcance sus objetivos previstos, mediante el examen de tres dimensiones, a saber: (i) calidad de los diagnósticos que sustentan la acción del Banco en cada ámbito de trabajo; (ii) calidad de la matriz de resultados de la estrategia; (iii) uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales.	
Dimensiones de la efectividad	
I. Diagnóstico del país – Informe Retos para el Desarrollo del País (CDC)	Sí/No
- El informe CDC es integral / holístico / completo	Sí
- El informe CDC identifica claramente los principales retos para el desarrollo	Sí
- El informe CDC presenta magnitudes de los principales retos para el desarrollo basadas en pruebas empíricas	Sí
II. Diagnóstico de los ámbitos prioritarios	%
- Que identifique claramente y dimensione, con base en pruebas empíricas, las restricciones y los retos específicos de cada ámbito prioritario	100%
- Que identifique claramente y dimensione, con base en pruebas empíricas, los principales factores o causas que contribuyen a las restricciones y los retos específicos	100%
- Que presente las recomendaciones de política correspondientes	100%
III. Matriz de resultados*	%
- Los objetivos estratégicos están claramente definidos	100%
- Los resultados previstos están claramente definidos	100%
- Los objetivos estratégicos y resultados previstos que están directamente relacionados con las principales restricciones están identificados en el diagnóstico	100%
- Los indicadores se centran en resultados y son específicos, cuantificables, realizables, pertinentes y limitados en el tiempo (“SMART”)	100%
- Los indicadores tienen bases de referencia	83%
IV. Lógica vertical	Sí/No
- La estrategia de país tiene lógica vertical	Sí
*La Matriz de Resultados está compuesta por indicadores significativos que captan el avance hacia los resultados previstos. Dichos resultados se derivan de los objetivos estratégicos.	
Diagnóstico de la estrategia de país:	
Como parte de la estrategia de país 2017-2021, se presentó un diagnóstico de los retos para el desarrollo del país. El diagnóstico del informe CDC es integral y se basa en pruebas empíricas. El diagnóstico de la estrategia de país identifica un ámbito prioritario para la intervención del Banco: fortalecimiento de las instituciones centrales.	

- El diagnóstico identifica claramente y dimensiona, con base en pruebas empíricas, las restricciones y los retos específicos del 100% de los ámbitos prioritarios.
- El diagnóstico identifica claramente y dimensiona, con base en pruebas empíricas, los principales factores o causas que contribuyen a las restricciones y los retos específicos para el 100% de los ámbitos prioritarios.
- El diagnóstico presenta recomendaciones de política para las acciones del Banco basadas en pruebas empíricas para el 100% de los ámbitos prioritarios.

Matriz de resultados: La sección de la matriz de resultados correspondiente al nuevo ámbito estratégico incluye tres objetivos estratégicos sobre los que deberá actuar el Banco, tres resultados previstos y 20 indicadores para medir el avance.

- 100% de los objetivos estratégicos están claramente especificados.
- 100% de los resultados previstos están claramente especificados.
- 100% de los objetivos de la estrategia de país están directamente relacionados con las principales restricciones identificadas en el diagnóstico.
- 100% de los indicadores usados son SMART.
- 83% de los indicadores tienen bases de referencia.

Sistemas nacionales: En el período correspondiente a la estrategia de país, el Grupo BID utilizará los sistemas de gestión financiera presupuestaria del país para todos los préstamos. El Grupo BID continuará el diálogo y el apoyo técnico al gobierno, centrándose en los siguientes elementos: (i) el sistema de contabilidad IFMAS, que ya se está usando, simplificará los procesos de tesorería y presupuestación en el período, (ii) actividades para consolidar las capacidades institucionales de la Oficina de Auditoría, y la Comisión de Adquisiciones y Contrataciones Públicas, (iii) con respecto a la gestión financiera, en todas las operaciones financiadas por el BID se seguirán utilizando los subsistemas de presupuestación y tesorería, y se hará un mayor uso en el período de la estrategia de país del subsistema de contabilidad/presentación de información y el subsistema de control interno, (iv) desde una base de referencia de 57% en 2016, el BID procurará utilizar 70% del sistema de control externo para el final del período de la estrategia de país, y (v) seguir apoyando el plan de acción para la reforma de la gestión financiera y de adquisiciones y contrataciones en el período correspondiente a la nueva estrategia, incluida la implementación completa de una plataforma única para la gestión financiera y de adquisiciones y contrataciones para todos los gastos públicos, simplificando de esa manera los procesos presupuestarios, la adopción de normas internacionales y el fortalecimiento de las capacidades de auditoría externa. Lógica vertical.

La estrategia de país tiene lógica vertical.

RIESGOS. Los principales riesgos que enfrenta la implementación de la Estrategia del Banco con el País están relacionados con (i) la vulnerabilidad del país ante las conmociones de los precios de los productos básicos al no existir amortiguadores fiscales; (ii) la vulnerabilidad de Guyana ante una amplia gama de amenazas naturales, en particular, a los efectos del cambio climático; (iii) riesgos políticos vinculados a la complejidad de los cambios institucionales, y (iv) riesgos de ejecución de la cartera debido a la falta de capacidad para la gestión de proyectos. La estrategia de país identifica medidas específicas de mitigación y seguimiento para cada riesgo.

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>Recomendación 1: Asignar a la implementación de la cartera activa prioridad sobre las nuevas aprobaciones. La actual cartera del Banco comprende muchos proyectos con cuantiosos saldos sin desembolsar y numerosos desafíos en la implementación. La nueva Estrategia de País debería limitar las nuevas aprobaciones hasta tanto estos proyectos se encuentren más avanzados y bien encaminados hacia su finalización.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Medidas propuestas por la Administración:</p> <p>La Administración está de acuerdo en que se debe asignar prioridad a la implementación de la cartera habida cuenta de los cuantiosos saldos sin desembolsar. La Administración observa que el sistema mejorado de asignación basada en el desempeño y el Marco de Sostenibilidad de la Deuda, en el que el desempeño de la cartera es una variable, ya dieron lugar a un ajuste automático de los niveles de aprobaciones. La asignación bienal para Guyana correspondiente al período 2017-2018 representa apenas dos tercios del nivel de 2015-2016. La Administración considera que se puede centrar la atención en mejorar la ejecución de la cartera al tiempo que se realizan nuevas aprobaciones en ese nivel. Además, el sistema mejorado de asignación basada en el desempeño y el Marco de Sostenibilidad de la Deuda asegurarán que a partir de 2018 el nivel de préstamos dependerá del desempeño de la cartera. En este sentido, la Administración continuará determinando las nuevas aprobaciones según el diálogo que mantenga con el país en el marco de la Estrategia de País.</p> <p>La Administración está de acuerdo que la implementación de la cartera debe mejorar y reconoce que esto requiere un esfuerzo conjunto con el país. Durante el período de implementación de la Estrategia de País, la Administración proporcionó capacitación para crear capacidad en el personal de la unidad ejecutora del proyecto en los ámbitos de gestión de proyectos, adquisiciones y gestión financiera. Sin embargo, se reconoce que es preciso hacer más. Por ello, la Administración ha estado manteniendo un diálogo con el gobierno acerca de otras formas de mejorar la implementación de la cartera activa, incluidas las siguientes medidas clave:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. El Banco recibió una comunicación por escrito del gobierno mediante la cual se solicita el apoyo del Grupo BID para abordar los desafíos sistémicos y crónicos de implementación existentes en el sector público y está estudiando modalidades para hacerlo. Entre las alternativas, la Administración y el gobierno están considerando la posibilidad de establecer una unidad central de implementación de proyectos con el fin de abordar los desafíos de implementación de las operaciones financiadas por el Grupo BID y, en un sentido más amplio, las del programa de inversiones del sector público. b. Se está avanzando en el diálogo con el gobierno para reformular el Programa de Mejoramiento y Expansión de la Red Vial (GY-L1031), que presenta un considerable saldo no desembolsado de los préstamos y bastantes retos de ejecución.

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
	<p>c. La Administración y el gobierno están estudiando una iniciativa para proporcionar asistencia técnica orientada a apoyar las funciones de adquisiciones mediante evaluadores independientes que participarán en la revisión de licitaciones presentadas que efectúa el comité de evaluación. Con el acuerdo del país, este tipo de intervenciones se llevarán a cabo para operaciones de adquisiciones específicas, como parte de una estrategia más amplia para mejorar la ejecución de la cartera.</p>
<p>Recomendación 2: Trabajar con el gobierno en el desarrollo y la institucionalización de un sistema de gestión de proyectos que combine funciones básicas de adquisiciones entre distintos programas. La creación de una unidad de adquisiciones profesional y con suficiente personal podría reforzar la eficiencia e integridad de los procesos de adquisiciones y a la vez reducir la carga de supervisión para los especialistas fiduciarios del Banco. Con miras a optimizar el diseño de la unidad centralizada de adquisiciones, el Banco debería sacar partido de los hallazgos de la labor investigativa y preventiva de la OII.</p>	<p>De acuerdo</p> <p>Medidas propuestas por la Administración: Como se indica en la respuesta a la Recomendación 1, la Administración está de acuerdo que es importante trabajar con el gobierno en el desarrollo y la institucionalización de un sistema de gestión de proyectos que combine funciones básicas de adquisiciones entre distintos programas. Para ello, la Administración y el gobierno están considerando la opción de establecer una unidad central de implementación de proyectos con el fin de abordar los desafíos de implementación de las operaciones financiadas por el Grupo BID y, en un sentido más amplio, las del programa de inversiones del sector público. El Banco recibió una comunicación por escrito del gobierno mediante la cual se solicita el apoyo del Grupo BID para abordar los desafíos sistémicos y crónicos de implementación existentes en el sector público y está estudiando alternativas para hacerlo. Se consultará con la Oficina de Integridad Institucional (OII) al momento de diseñar una unidad de este tipo para que provea insumos basados en lecciones aprendidas a partir de su labor investigativa y preventiva.</p>
<p>Recomendación 3: Asegurar un adecuado apoyo del personal del Grupo BID en cada ámbito del programa para mejorar la implementación de proyectos y el logro de resultados. Actualmente el apoyo del personal del Grupo BID es demasiado disperso, habida cuenta de la amplitud y extensión del programa; esto lleva a la disyuntiva de incrementar el apoyo del personal (mediante asignaciones en el país o un mayor número de misiones por parte de especialistas sectoriales), o bien reducir el programa.</p>	<p>De acuerdo</p> <p>Medidas propuestas por la Administración: La Administración está de acuerdo con la necesidad de asegurar un nivel adecuado de apoyo del personal en cada ámbito del programa. La presencia de personal en la Representación aumentó de manera gradual durante el período de implementación de la Estrategia de País gracias al traslado de especialistas en transporte y energía a la Representación, que cuentan con el apoyo de consultores técnicos. La Administración seguirá de cerca la situación en el terreno para evaluar los cambios en las necesidades de apoyo de personal adicional, conforme a las necesidades cambiantes del programa y los recursos disponibles. Asimismo, en el contexto de las deliberaciones de la próxima Estrategia de País con el gobierno, se prevé que los ámbitos de prioridad serán más acotados y se apoyarán en la cartera existente.</p>
<p>Recomendación 4: Diseñar proyectos que encajen en el entorno institucional, se potencien mutuamente e incorporen insumos de la OII como parte de la evaluación de riesgo de los proyectos. En el diseño de los</p>	<p>De acuerdo</p> <p>Medidas propuestas por la Administración:</p> <p>a. La Administración está de acuerdo en que en el diseño del proyecto debe tenerse en cuenta la capacidad técnica baja de la mayoría de las unidades de ejecución</p>

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>proyectos debe tenerse en cuenta la capacidad técnica relativamente baja de la mayoría de las unidades de ejecución de proyectos y la experiencia adquirida en proyectos previos. También ha de evitarse desplegar demasiadas actividades simultáneas y depender en exceso de materiales o aptitudes de contratistas que escaseen en el mercado local. Por último, la labor preventiva e investigativa de la OII genera un cúmulo de información que los especialistas deben aplicar de forma sistemática en el diseño de futuras operaciones.</p>	<p>de proyectos. Véanse también las respuestas a las Recomendaciones 1 y 2. Además, en el contexto de las deliberaciones con el gobierno sobre la próxima Estrategia de País, el enfoque será en la creación de capacidades del sector público y las instituciones.</p> <p>b. En el diseño de las nuevas operaciones, los equipos de proyecto consultarán con OII en referencia a la identificación y evaluación de las vulnerabilidades y los riesgos de integridad y el diseño de medidas prácticas y específicas para mitigarlos.</p>
<p>Recomendación 5: Aumentar el apoyo para la generación y publicación de datos mediante una labor continua con el gobierno a fin de fortalecer el sistema nacional de estadísticas.</p>	<p>De acuerdo</p> <p>Medidas propuestas por la Administración: La Administración reconoce la necesidad de mejorar la capacidad estadística de la Oficina de Estadística de Guyana, así como la capacidad del sistema estadístico del gobierno en un sentido más amplio. En este aspecto, la Administración y el gobierno han estado trabajando juntos en los siguientes ámbitos:</p> <p>a. A través de la operación de cooperación técnica Mejora de las Capacidades Estadísticas de Guayana (GY-T1114), el Banco apoya el fortalecimiento del sistema nacional de estadísticas en general.</p> <p>b. Además, mediante el préstamo de inversión Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana (GY-L1042), el BID está trabajando con la Oficina de Estadísticas de Guyana para ejecutar una encuesta nacional representativa de hogares sobre violencia contra mujeres y niñas utilizando la metodología de la Organización Mundial de la Salud.</p> <p>c. Con el préstamo de inversión Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible (GY-L1060), aprobado en 2016, se producirán datos de alta calidad para el sector agropecuario de Guyana.</p> <p>d. En el marco de la operación de cooperación técnica Apoyo al Desarrollo de la Estrategia Nacional de Vivienda (GY-T1136), el BID está trabajando con el gobierno para fortalecer los datos sobre desarrollo urbano y vivienda en Guyana mediante la identificación, recopilación y armonización de indicadores, y elaborar un marco de seguimiento acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p> <p>e. Asimismo, el Grupo BID aprobó y está ejecutando dos operaciones de cooperación técnica, a saber, Diseño y Ejecución de una Encuesta de Hogares sobre Condiciones de Vida (GY-T1117) y Diseño y Ejecución de una Encuesta de Población Activa (GY-T1118) con el objeto de diseñar y ejecutar una encuesta continua de la población activa, que se realice trimestralmente y esté disponible al público.</p>