Naciones Unidas DP/CRR/GUY/1

Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Distr. general
25 de julio de 2001
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2001
Nueva York, 10 a 14 de septiembre de 2001
Tema 5 del programa provisional
Marcos para la cooperación con los países y asuntos conexos

Informe sobre Guyana*

Índice

		Párrafos	*Página*
	Introducción	1–2	2
I.	El contexto nacional	3–7	2
II.	Primer marco de cooperación con el país	8–11	3
III.	Ejecución del programa	12–29	3
	A. Creación de capacidad de lucha contra la pobreza y desarrollo humano sostenible	12	3
	B. Gestión pública, desarrollo institucional y creación de consenso	13	4
	C. Empleo productivo, generación de ingresos y capacitación para obtener medios de vida sostenibles	14	4
	D. Fortalecimiento de la capacidad nacional de protección, conservación y ordenación del medio ambiente	15	5
	E. Conclusiones, recomendaciones y medidas convenidas	16–29	5
IV.	Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas	30–38	7
V.	Gestión y operaciones de los programas	39–53	8
	A. Gestión	39–44	8
	B. Criterio programático	45–47	9
	C. Supervisión y evaluación	48	9
	D. Administración y operaciones de la oficina del PNUD	49–53	9
VI.	Principales conclusiones y recomendaciones	54–71	10
Anexo			
	Resumen financiero		13

* El presente informe contiene un resumen de las conclusiones del examen. El texto completo en el idioma en que fueron presentadas está disponible en la secretaría de la Junta Ejecutiva.

01-46990 (S) 300801 300801
0146990

Introducción

1. El primer marco de cooperación con Guyana duró de 1997 a 1999, pero se prorrogó hasta fines de 2000. Del 2 al 19 de febrero de 2001 se llevó a cabo una misión de examen integrada por un representante del Gobierno, un representante de la sede del PNUD y un consultor que ejercía como jefe de equipo. Las opiniones e interpretaciones de ese estudio son las de la misión y no deben atribuirse al PNUD, al Gobierno de Guyana o a cualquier otra organización, dado que el contenido de ese estudio no entraña que haya sido aprobado como política oficial.

2. El objetivo principal del examen era evaluar los resultados alcanzados a nivel del país en la aplicación del primer marco de cooperación con Guyana, precisar las limitaciones y los obstáculos, hacer una evaluación de los resultados y formular recomendaciones orientadas al futuro con miras a la preparación del próximo marco.

I. El contexto nacional

3. Las políticas inapropiadas aplicadas durante los decenios de 1970 y 1980, conjuntamente con los considerables desequilibrios externos e internos, contribuyeron a obstaculizar el desarrollo, lo que dio lugar a un crecimiento real negativo que promedió el 3% durante el período comprendido entre 1980 y 1990. El declive se manifestó en la descomposición de la infraestructura económica y social, el empeoramiento de los servicios sociales y el aumento de los niveles de pobreza, que, según se calcula, abarcan en 1993 el 43% de la población. Aproximadamente el 29% de la población se consideraba extremadamente pobre. Si bien en un estudio sobre las condiciones de vida realizado en 1999 se puso de relieve una disminución del número de pobres, el nivel de pobreza, que afectaba al 35% de la población, sequía siendo elevado, al tiempo que el 21% vivía en la pobreza absoluta.

4. A fin de invertir la tendencia decreciente el Gobierno puso en marcha a mediados de 1988 un programa de recuperación económica, dirigido fundamentalmente a establecer una economía de mercado. La economía respondió positivamente. La tasa de crecimiento real del producto interno bruto promedió un 7,4% anual entre 1991 y 1996, mientras que el ingreso per cápita aumentó de 430 dólares a 750 dólares. El crecimiento de la producción se sostuvo mediante el acceso a los mercados preferenciales e importantes entradas de capital. Se eliminaron los desequilibrios internos y externos y se contó asimismo con la asistencia de la comunidad de donantes. Esos factores contribuyeron a facilitar la rehabilitación de la infraestructura económica y social.

5. No obstante, en el período comprendido entre 1997 y 1998 la economía sufrió graves reveses debido a varios factores, como la prolongada sequía de 1997 y 1998 provocada por el fenómeno meteorológico El Niño. Los productos básicos tradicionales como el azúcar, el arroz, la bauxita y el oro, que en su conjunto representaban el 70% de los ingresos de exportación del país, siguieron siendo vulnerables a las veleidades del mercado internacional, por la incertidumbre de los mercados de exportación preferenciales y la volatilidad de los precios.

6. Además, el país padeció inestabilidad política al lanzar el principal partido de oposición manifestaciones callejeras para protestar los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1997. No obstante, la firma de dos acuerdos entre el Gobierno y el principal partido de oposición en el primer semestre de 1998 contribuyó a que cesaran momentáneamente esas manifestaciones. A consecuencia del tenso clima político imperante, las cuestiones relativas a la gestión pública pasaron a ser prioridad del Gobierno. La inestabilidad política dio lugar a una brusca disminución de la confianza pública, lo que surtió un efecto negativo en las inversiones y el rendimiento económico. Por consiguiente, la combinación de condiciones meteorológicas adversas, la volatilidad de los precios de los productos básicos y la inestabilidad política contribuyeron a la disminución marcada del producto interno bruto en 1997 y al crecimiento negativo de aproximadamente el 2% en 1998. Esa tendencia negativa prosiguió en 2000, año en que se registró un producto interno bruto real de –1,7%.

7. Guyana reunió las condiciones necesarias para obtener de la comunidad internacional alivio de la deuda con arreglo al mecanismo del Banco Mundial destinado a aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados y el del Fondo Monetario Internacional en relación con la deuda de los países en desarrollo de bajos ingresos muy endeudados, al tiempo que da actualmente los toques finales a un documento de estrategia de lucha contra la pobreza y programa conexo dirigidos a hacer frente a los niveles de pobreza alarmantes que afectan a un porcentaje considerable de la

población. Teniendo todo esto presente se formuló, revisó y aplicó el primer marco de cooperación con Guyana, que, además, sirve de contexto para el segundo marco.

II. Primer marco de cooperación con el país

8. El primer marco de cooperación con Guyana (1997-1999) se preparó sobre la base de una nota consultiva del PNUD y fue aprobado por la Junta Ejecutiva en su tercer período ordinario de sesiones de 1997. El marco de cooperación se centró en cuatro esferas de programa: creación de capacidad para la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano sostenible; gestión pública, desarrollo institucional y creación de consenso; empleo productivo, generación de ingresos y capacitación para obtener medios de vida sostenibles; y formulación coordinada de la política, marcos fiscalizadores adecuados, desarrollo institucional y perfeccionamiento de los recursos humanos para la estabilidad del medio ambiente. Esas esferas de intervención amplias respondían a los objetivos del Gobierno en materia de desarrollo y eran compatibles con los compromisos contraídos por el país en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas. Se hizo mayor hincapié en las esferas de gestión pública y pobreza en 1999 y 2000 con el fin de responder a las nuevas prioridades del Gobierno, habida cuenta de la realidad política y social de Guyana.

9. La estrategia programática general del PNUD en materia de prestación de asistencia se basó en la promoción, el apoyo de las actividades de creación de consenso y la asistencia a la formulación de estrategias. La tasa de ejecución de programas fue sumamente baja en 1997 y 1998 al llegar a ser menos del 30% en la mayoría de los casos. A consecuencia de la tensa situación política imperante en 1997 y 1998, las cuestiones relativas a la gestión pública pasaron a ser prioridad del Gobierno, razón por la cual los proyectos respondieron a las nuevas realidades.

10. El marco de cooperación con Guyana se basa fundamentalmente en proyectos que son compatibles con los objetivos nacionales del Gobierno en materia de desarrollo. Ese criterio es apropiado por las razones ya citadas. No obstante, es conveniente que se intente integrar los distintos proyectos en todas las esferas temáticas.

11. El marco de cooperación también se vale del criterio de demostración de políticas y creación de capacidad en el que se combinan intervenciones de política general en materia de desarrollo humano sostenible con demostraciones en la práctica de criterios perfeccionados de ejecución nacional de programas, y la creación de capacidad dirigida a asegurar la autosuficiencia. Con ese criterio, que es apropiado, se han alcanzado resultados concretos.

III. Ejecución del programa

A. Creación de capacidad de lucha contra la pobreza y desarrollo humano sostenible

12. En el momento de formularse el marco de cooperación con Guyana la erradicación de la pobreza se consideraba la primera prioridad y el objetivo fundamental. Al propio tiempo, se reconocía que no se disponía de suficiente capacidad nacional para formular, elaborar y ejecutar proyectos que contribuyeran a alcanzar el objetivo. La creación de capacidad se consideraba fundamental para el éxito del programa e indispensable para evitar volver a una situación de dependencia. Entre las intervenciones en ese programa se contaban un proyecto cuyo objetivo consistía en elaborar estrategias y programas nacionales de lucha contra la pobreza en Guyana, con lo que también se contribuía a lograr definiciones más precisas de la pobreza; un criterio de las intervenciones dirigidas a mitigar la pobreza en que se tuvieran en cuenta las diferencias de género; una base de datos más sólida; un proceso consultivo y la prestación de atención concretamente a los grupos más vulnerables. Otras intervenciones consistían en prestar apoyo para finalizar la elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza; la creación de capacidad en el sector de la salud; el mejoramiento de la capacidad de equidad de género en la gestión pública y la capacitación ocupacional de mujeres pobres y desfavorecidas; el establecimiento de un programa de creación de redes de desarrollo sostenible; y la prestación de apoyo a la organización de normalización local. Entre los resultados destacados que se han logrado en esa esfera de programas se cuentan la realización en 1999-2000 de una encuesta sobre la pobreza cuyos resultados conformaron la base de datos que se utilizó en la preparación de un documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza para Guyana;

el establecimiento del Instituto del liderazgo de la mujer de Guyana; la certificación de la Dirección nacional de normas de Guyana; y la introducción de las 14.000 series de normas de la Organización Internacional de Normalización dirigidas a orientar la producción en los sectores manufacturero y minero.

B. Gestión pública, desarrollo institucional y creación de consenso

13. Como se expresó en el marco de cooperación con Guyana, el objetivo del Gobierno consistía en mejorar el ordenamiento institucional y otras estructuras, y también fomentar la participación democrática, la armonía social y la inclusión como medios para lograr una buena gestión pública. Si bien la mayoría de los puntos de entrada definidos siguen siendo pertinentes, han sido redefinidos con el objetivo de superar el punto muerto político a la luz de los acontecimientos descritos arriba. Un objetivo de mayor alcance mundial en la esfera de la gestión pública consiste en fortalecer la adhesión de Guyana a la democracia inclusiva y el imperio de la ley mediante un mayor respeto de los derechos humanos. Concretamente, la contribución actual del PNUD tiene por objeto lo siguiente: a) establecer un sistema democrático más fuerte en Guyana y apoyar el proceso nacional de consultas que llevará a Guyana a adoptar una nueva Constitución en 2001, favoreciendo la participación en el proceso de creación de consenso de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil; b) fortalecer la Comisión electoral de Guyana y contribuir a su transformación en una institución autónoma; y c) reforzar y democratizar los principios de la equidad de género y la participación de la comunidad. Además, el PNUD ha participado en la labor de promoción del respeto de los derechos humanos, muy en especial con la publicación del informe nacional sobre desarrollo humano de 2000, con la prestación de asesoramiento al Comité de Supervisión y mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La mayoría de esas intervenciones se orientan al fomento de procesos, por lo que los resultados son difíciles de cuantificar. No obstante, tanto el efecto como la función del PNUD como intermediario y coordinador neutral del grupo de donantes y prestatarios han sido recomendados y elogiados ampliamente. Los principales donantes en el país se mantendrán activos en esa esfera y ello dará al PNUD la oportunidad de seguir desempeñando una función importante en la facilitación de la coordinación de las gestiones de la comunidad internacional.

C. Empleo productivo, generación de ingresos y capacitación para obtener medios de vida sostenibles

14. Esta esfera de programa tenía por objeto ser el principal centro de atención del marco de cooperación con Guyana al representar cerca del 50% del objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos. Se habrían de formular intervenciones concretas a fin de responder a las necesidades particulares de determinados grupos de la población pobre y desfavorecida. A ese respecto, en el marco de cooperación con el país se prestaba especial atención a las poblaciones autóctonas, los pequeños agricultores, los jóvenes y las mujeres. El programa insignia en esta esfera de programa es el programa de mitigación de la pobreza de Rupununi septentrional, con arreglo al cual se estableció el centro de crédito y desarrollo de Rupununi septentrional en calidad de plan de microcrédito a nivel de la comunidad. El plan de microcrédito contribuye a promover el fomento de pequeñas empresas, actividades de generación de ingresos y oportunidades de empleo utilizando fondos proporcionados por el PNUD en la forma de préstamos de puesta en marcha, exigiendo garantías no tradicionales y aprovechando la presión de la comunidad. El proyecto lo coordina el Ministerio de Asuntos Amerindios y lo ejecuta el Instituto del desarrollo de la empresa privada. Mediante el proyecto algunos de los grupos más pobres de la población pueden participar en actividades de generación de ingresos y oportunidades de empleo. Los propios beneficiarios determinan las actividades que reciben financiación. El equipo opinó que el éxito alcanzado se había debido al hecho de que el proyecto no sólo respondía a las necesidades definidas por las comunidades, sino a que las comunidades habían desempeñado una función central en la planificación, ejecución y supervisión del proyecto. El PNUD también apoyó la ejecución de un programa de apoyo a los agricultores pobres que contó con financiación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Banco de Desarrollo del Caribe. Se finalizan actualmente para su ejecución en el contexto del segundo marco de cooperación con Guyana otros programas dirigidos a los jóvenes, las mujeres y las pequeñas empresas.

D. Fortalecimiento de la capacidad nacional de protección, conservación y ordenación del medio ambiente

15. Los objetivos generales del Gobierno para el sector son los siguientes: a) fortalecer la capacidad nacional de vigilancia y ordenación del medio ambiente, incluido el mejoramiento de la colaboración y coordinación entre todos los interesados; b) fortalecer la capacidad de las comisiones y organismos que se ocupan de los recursos naturales, incluido el Organismo de protección del medio ambiente, la Comisión de geología y minas de Guyana y la Comisión forestal de Guyana, a fin de que puedan vigilar y reglamentar con eficacia las actividades en sus respectivas esferas de competencia; c) establecer un régimen bien estructurado de instituciones, legislación, políticas, estrategias y planes de acción, reglamentos e incentivos con el fin de proteger y conservar la diversidad biológica y otros recursos naturales del país; d) aumentar la conciencia nacional mediante el fortalecimiento de la educación e información en materia de medio ambiente; y e) promover la elaboración de normas ambientales aceptables para el país que abarquen los hábitat rurales y urbanos. El PNUD respondió ejecutando varios proyectos, incluso prestando apoyo al establecimiento del programa para la selva pluvial de Iwokrama y el programa de educación, concienciación y creación de capacidad, y apoyando los proyectos de actividades propicias en las esferas de la diversidad biológica y el cambio climático. El Centro internacional de Iwokrama para la conservación y desarrollo de la selva pluvial se estableció con financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial; se llevó a término un plan de acción sobre la diversidad biológica, con lo cual el país cumplió el compromiso contraído en virtud de la Convención sobre la Diversidad Biológica; se preparó la primera comunicación de Guyana a la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Cambio Climático; y se inauguró una campaña de educación y de concienciación de la opinión pública en materia de medio ambiente, todo ello en el marco de esta esfera de programas.

E. Conclusiones, recomendaciones y medidas convenidas

Conclusiones

16. La asistencia que presta el PNUD se centra en el desarrollo humano sostenible mediante la mitigación de la pobreza, la creación de empleo, la creación de capacidad de gestión económica, la buena gestión pública y la potenciación del papel de la mujer. Ello se hace eco del objetivo del Gobierno en materia de desarrollo y también es compatible con el criterio de las Naciones Unidas de la asistencia para el desarrollo. Ese hincapié se considera apropiado.

17. En vista de que no se enuncian claramente los productos y resultados de las distintas esferas de programas, resulta difícil precisar el nivel de éxito o incumplimiento y, en consecuencia, de los factores que influyen en uno y otro caso. Ello podría rectificarse mediante el uso en el futuro de un criterio de gestión basado en los resultados.

18. La tasa de ejecución de programas en 1997 y 1998 fue sumamente baja, en la mayoría de los casos de menos del 30%. En un caso la tasa de ejecución fue de menos del 2%. Un factor que contribuyó a ese fenómeno fue el desmantelamiento de la estructura de coordinación de la ayuda del Ministerio de Relaciones Exteriores y la consiguiente pérdida de especialistas en esa esfera. La responsabilidad de coordinar la ayuda pasaron a compartirla el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Finanzas, como resultado de lo cual el proceso de adopción de decisiones se tornó lento.

19. A raíz de la tensa situación política surgida en 1997 y 1998 las cuestiones relacionadas con la gestión pública pasaron a ser prioridad del Gobierno, razón por la cual los proyectos respondieron a ese nuevo entorno. Los proyectos que se introdujeron a fin de responder a las nuevas realidades abarcaron las siguientes esferas: la Comisión electoral de Guyana; la reforma constitucional; la erradicación de la pobreza; el microcrédito; la creación de capacidad nacional; y la situación de emergencia creada por la sequía.

20. El fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para supervisar la ejecución de proyectos, mediante el proyecto nacional de creación de capacidad, unido a la rápida respuesta del PNUD a la solicitud de asistencia en la esfera de la gestión pública, contribuyeron a fortalecer las relaciones entre el Gobierno y el PNUD. Como resultado de ello se ha acelerado el ritmo de ejecución de los proyectos. En 1999 y 2000 la tasa de ejecución de proyectos rebasó el 80%.

21. Los programas que contaban con la asistencia del PNUD eran una combinación de actividades de política

general y de ejecución. Entre las actividades de política general se contaba la promoción en la esfera de la gestión pública. Un ejemplo de actividad de ejecución es el plan de microcrédito que forma parte del programa de erradicación de la pobreza de Rupununi septentrional.

22. La esfera de la gestión pública en general imprime gran visibilidad y crea importantes oportunidades para el PNUD. También ha llegado a ser un importante punto de colaboración con los principales donantes en el país a medida que estos reconocen la ventaja comparativa del PNUD debido a su condición neutral. Habida cuenta de que el establecimiento de relaciones raciales armoniosas es un requisito fundamental del desarrollo económico y social en el actual contexto nacional, el PNUD debería aprovechar los resultados ya alcanzados para movilizar el apoyo de los donantes a la propuesta Comisión de relaciones raciales.

23. El logro más importante del PNUD lo ha alcanzado en la esfera de la gestión pública y la promoción para fomentar el desarrollo humano sostenible. El PNUD ha tenido un éxito notable en la coordinación de la asistencia de todos los donantes en la esfera de la gestión pública, de resultas de lo cual se ha podido disponer de los recursos de manera oportuna. En consecuencia, se ha podido contener en gran medida la tensión política. La promoción de la producción y difusión de datos socioeconómicos ha sido impresionante. Los datos producidos en el marco del proyecto de erradicación de la pobreza fueron aportaciones fundamentales al primer documento de estrategia de lucha contra la pobreza, lo que permitió que Guyana reuniera las condiciones necesarias para recibir alivio de la deuda con arreglo a la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.

Recomendaciones

24. En vista de la disminución del nivel de los recursos y la débil capacidad de ejecución de programas, la asistencia futura debería concentrarse en un número reducido de programas. Además, el Gobierno deberá encabezar el proceso de selección, diseño y ejecución de proyectos.

25. El Gobierno deberá desempeñar la función central en la formulación del segundo marco de cooperación con Guyana. Los organismos del Gobierno deberían participar plenamente en la definición de los programas a fin de velar por su pertinencia y para que puedan considerarlos como propios, con lo que se mejorarían las perspectivas de su ejecución.

26. Una de las dificultades del presente ciclo es la débil vinculación entre proyectos y actividades. Debería intensificarse la promoción del criterio programático a fin de alentar al Gobierno a que adopte la estrategia para el próximo ciclo de programación.

27. Los programas que han tenido un efecto positivo en la reducción de la pobreza se han basado en la comunidad y se han centrado en las actividades de generación de ingresos. Debería estudiarse la posibilidad de que pueda repetirse el proyecto de Rupununi septentrional antes de seleccionarse los proyectos para el próximo siglo.

28. La estrategia que se utiliza actualmente para mejorar la ejecución de programas que entraña el establecimiento de una dependencia encargada de la ejecución en el Ministerio de Relaciones Exteriores es apropiada. No obstante, en el futuro debería analizarse la posibilidad de establecer una dependencia de ejecución de programas autónoma a fin de fortalecer la capacidad de ejecución nacional. Habida cuenta de que la modalidad de ejecución nacional no se limita a la ejecución de programas por los organismos del gobierno, también podría estudiarse la posibilidad de crear oportunidades para que las instituciones y los expertos locales participen en la ejecución de los proyectos.

Medidas convenidas

29. El Gobierno encabezó el proceso de formulación del nuevo marco de cooperación con Guyana, que fue presentado al Gabinete para su aprobación. La recomendación de que se reduzca el alcance del marco y se utilice el criterio programático también ha sido aceptada. El nuevo marco de cooperación se basa en tres esferas de apoyo a los programas que contarán con documentos de apoyo a los programas. Como se recomendó en el informe de examen, agentes de la sociedad civil harán las veces de organismos de ejecución para complementar la débil capacidad de ejecución del Gobierno. Igualmente, el Gobierno y un número reducido de donantes se han mostrado interesados en seguir apoyando el programa de Rupununi septentrional e iniciativas de reducción de la pobreza similares, y también en repetir el criterio y metodología utilizados en ese programa.

IV. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas

30. Cuatro organismos están representados en Guyana —el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y el Fondo Monetario Internacional. Otros organismos como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (que clausuró sus programas en 1999) están representados por el PNUD y prestan asistencia a Guyana en el contexto de proyectos regionales o subregionales. El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas apoya intensamente el programa que se ejecuta en el sector de la salud. En el país se ha establecido un oficial de enlace del Banco Mundial radicado en el PNUD, que cuenta con financiación del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. El PNUD también presta apoyo a los organismos no residentes del sistema de las Naciones Unidas.

31. El equipo de las Naciones Unidas en el país finalizó la evaluación común para los países, creando así una plataforma eficaz para la programación del sistema de las Naciones Unidas basada en una base de datos y un análisis compartidos. Dado que los datos son una esfera muy sensible para el Gobierno, la evaluación común para los países, que el Gobierno posteriormente hizo suya, se llevó a cabo fundamentalmente como actividad interna.

32. El Marco de la Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se finalizó recientemente, se centró en un criterio de la lucha contra la pobreza basada en los derechos humanos. Se ha redactado teniendo en cuenta plenamente la estrategia de desarrollo nacional y como aportación de apoyo al documento de estrategia de lucha contra la pobreza. El Marco de Asistencia, facilita un entendimiento común de la realidad del país y constituye una base para establecer parámetros con miras a cumplir los objetivos trazados para 2015 en la Cumbre del Milenio.

33. Se espera que los organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo armonicen su ciclo de programación en 2001. A ese fin se ha prorrogado el primer marco de cooperación con el país de 1999 hasta 2001.

34. La característica más notable de la colaboración es la gestión conjunta por el equipo de las Naciones Unidas en el país de los fondos del Coordinador Residente, basada en actividades planificadas de manera conjunta dirigidas al cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de las conferencias mundiales y la promoción de los temas de las Naciones Unidas. Para promover adecuadamente actividades conjuntas de interés común para los organismos de las Naciones Unidas, y para participar en esas actividades y hacerlo de manera eficaz, debería aumentarse significativamente la suma asignada, gasto en cuya financiación deben participar idealmente todos los organismos. El PNUD apoya plenamente los mandatos e iniciativas de los organismos de las Naciones Unidas.

35. El grupo temático del sistema de las Naciones Unidas relativo al virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), que actualmente preside el UNICEF, ha pasado a ser la base de un mecanismo nacional para el VIH/SIDA apoyado por las Naciones Unidas y otros donantes bilaterales y multilaterales. También se ha establecido un grupo temático relativo al género que se centra activamente en la violencia contra la mujer. Ese grupo ha facilitado el establecimiento de asociaciones tanto con el Gobierno como con la sociedad civil, así como la elaboración de programas financiados independientemente pero que cuentan con objetivos comunes. El grupo relativo a la pobreza quedó integrado en el grupo más amplio de donantes y prestatarios que apoya la terminación del primer documento de estrategia de lucha contra la pobreza.

36. Si bien existen un entendimiento y acuerdo comunes sobre los beneficios que representan los locales comunes, las limitaciones de espacio en Georgetown, la capital, no permiten ubicar adecuadamente todos los organismos de las Naciones Unidas.

Recomendaciones

37. La oficina en el país debería aplicar vigorosamente la propuesta de que los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país participen en la financiación de los gastos de las actividades apoyadas por el complemento del Coordinador Residente con el fin de velar por que exista una mayor sinergia con los distintos programas de los organismos, que participen los organismos y que el plan de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país surta un efecto positivo.

Medidas convenidas

38. Los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país han acordado apoyar y complementar las actividades que figuran actualmente en el plan de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país, con lo que se crearía una mayor sinergia y nuevas complementariedades entre el plan de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país y los distintos programas de los organismos. Ello es particularmente pertinente en las esferas del VIH/SIDA, en que la OMS/OPS y el UNICEF apoyan las iniciativas complementarias relativas a las actividades convenidas en el plan de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país, y la de la violencia en el hogar, en relación con la cual el UNICEF presta apoyo adicional a las actividades iniciadas en el marco del plan de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país.

V. Gestión y operaciones de los programas

A. Gestión

39. La oficina en el país se ha valido de las modalidades de ejecución por los organismos de las Naciones Unidas, la ejecución nacional y la ejecución directa. La modalidad de ejecución directa se utilizó en la verificación llevada a cabo a raíz de las elecciones de 1997 y en respuesta a la situación de emergencia surgida como consecuencia de las inundaciones provocadas por El Niño. En términos cuantitativos, el 87% de los proyectos corresponden actualmente a la modalidad de ejecución nacional mientras que el 13% los ejecutan organismos de las Naciones Unidas. En términos de recursos, la gestión del 95% de los proyectos se realiza en el marco de la ejecución nacional y la gestión de aproximadamente el 5% corresponde a los organismos de las Naciones Unidas. Evidentemente la prioridad es la ejecución nacional y esa es la modalidad de ejecución de proyectos que supervisa el Ministerio de Relaciones Exteriores. La ejecución nacional ha permitido que el PNUD colabore con una amplia gama de ministerios y, en consecuencia, que satisfaga la necesidad urgente de contar con un programa general amplio de creación de capacidad. Por consiguiente, la función de la oficina en el país de apoyo a la ejecución nacional es fundamental. A fin de atender esa cuestión se ha establecido en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores una dependencia encargada de la ejecución de proyectos financiada por el PNUD.

Conclusiones

40. El fortalecimiento de la capacidad en los demás ministerios, organismos del gobierno y la sociedad civil de garantizar que la modalidad de ejecución nacional se utilice en la ejecución de todos los proyectos no se ha materializado, en gran medida por las inquietudes del Gobierno.

Recomendaciones

41. El establecimiento de una dependencia de ejecución de proyectos debería tener por objeto en última instancia crear ese tipo de capacidad en el Gobierno y no en la oficina en el país. Esto debe examinarse cuidadosamente, ya que si bien contribuyen a facilitar las tareas de los proyectos a corto plazo, las dependencias de ejecución de proyectos a menudo ponen en peligro la propiedad y sostenibilidad locales de los proyectos, así como su capacidad de ser reproducidos en ese plano.

42. Un proceso de participación y aprendizaje estrechamente coordinado en que se vele por que los organismos de ejecución nacional participen en la adopción de decisiones permitirá que se vayan transfiriendo paulatinamente las responsabilidades y, por consiguiente, redundará en el fortalecimiento de la capacidad local.

43. Si bien la ejecución nacional debería seguir siendo la modalidad preferida, sus limitaciones son bastante evidentes, por lo que serían necesarias algunas variaciones innovadoras en materia de creación de capacidad y, por ejemplo, la creación de asociaciones entre entidades de los sectores público y privado.

Medidas convenidas

44. La oficina en el país celebra conversaciones con su homólogo gubernamental sobre la posibilidad de establecer una dependencia de ejecución de proyectos autónoma. Se ha convenido que esa dependencia crearía capacidad en el Gobierno y no en la oficina en el país a fin de velar por que se cree capacidad y se logre la sostenibilidad en el plano nacional. Ese criterio se aplicaría igualmente en lo que respecta a la modalidad de ejecución nacional, donde el objetivo consistirá en transferir esas responsabilidades a las entidades gubernamentales y de la sociedad civil para velar por la

propiedad y sostenibilidad de los proyectos. Los sectores privado y de las organizaciones no gubernamentales participarán al máximo en la ejecución de los programas y proyectos que cuenten con el apoyo del PNUD a fin de fomentar una creación de capacidad de base amplia que cuente con una variada gama de asociados nacionales.

B. Criterio programático

45. La adopción del criterio programático en Guyana encara serios obstáculos, entre ellos las limitaciones de capacidad, la responsabilidad compartida entre el Ministerio de Finanzas y Ministro de Relaciones Exteriores de coordinar la ayuda, y la ausencia de una estrategia de desarrollo nacional. La conclusión satisfactoria por el Gobierno del primer documento de estrategia de lucha contra la pobreza, la terminación del documento de estrategia de desarrollo nacional, conjuntamente con la necesidad expresa del Gobierno de fortalecer su capacidad de reunión de datos y de gestión, que den lugar a la formulación de indicadores de desarrollo que permitan supervisar los programas sobre la aplicación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza completo, crean oportunidades para avanzar hacia la adopción de un criterio programático de la asistencia para el desarrollo.

Recomendaciones

46. En el transcurso de la misión el equipo de examen tuvo la oportunidad de entrevistarse con el Asesor de la Oficina del Presidente y aprovechó la ocasión para sugerir el valor añadido que el PNUD podría incorporar en la labor nacional de reunión de datos y de gestión de información. El PNUD debería aprovechar la oportunidad para intensificar su promoción del uso del enfoque programático.

Medidas convenidas

47. El criterio programático se empleará más resueltamente en el próximo marco de cooperación con el país. Se prepararán tres documentos de apoyo a los proyectos en las esferas de lucha contra la pobreza, gestión pública y ordenación del medio ambiente. Se precisará un mayor apoyo de las instituciones competentes en la forma de programas de computadoras de supervisión de programas y gestión financiera y presupuestaria.

C. Supervisión y evaluación

48. La oficina en el país cuenta con un plan de supervisión que entraña visitas anuales sobre el terreno por parte de los funcionarios responsables de los programas y el personal de finanzas. Además, cada programa es objeto de un examen tripartito anual. Se han llevado a cabo exámenes tripartitos de todos los programas. En el caso de las evaluaciones, todos los proyectos valorados en más de 1 millón de dólares, como el programa internacional de conservación y desarrollo del bosque pluvial de Iwokrama, son objeto de una evaluación externa. En 2000 se evaluaron otros dos proyectos valorados en menos de 1 millón de dólares, ya que la oficina en el país opinó que de ello podría ser una experiencia interesante. El equipo de examen opina que los mecanismos de supervisión y evaluación son adecuados.

D. Administración y operaciones de la oficina del PNUD

49. Las mujeres constituyen aproximadamente el 65% del personal de la oficina en el país y ocupan la mayoría de los puestos de auxiliar y secretaria. El personal de los programas reúne la calificación necesaria y es objeto de constantes evaluaciones encaminadas a velar por que se aproveche eficazmente la capacidad de cada cual. Se han introducido prácticas administrativas. El equipo de administración, integrado por funcionarios responsables de los programas y auxiliares administrativos y de finanzas superiores, se reúne semanalmente con el fin de examinar las cuestiones relativas a los programas y las operaciones. Las actas de esas reuniones se distribuyen a todo el personal. Por consiguiente, la moral del personal es elevada, al tiempo que todos están comprometidos con la buena marcha de la labor de la oficina en el país. Existe una asociación del personal que se reúne periódicamente.

50. La oficina en el país consta de dos secciones principales que abarcan programas y operaciones (finanzas y administración), en las que trabajan 7 y 13 funcionarios, respectivamente. Ha instituido procedimientos eficaces para el desempeño de las funciones administrativas y financieras esenciales. La más reciente evaluación de la gestión se realizó en 1999, y en ella no se señalaron problemas graves.

51. El Representante Residente y el Representante Residente Adjunto desempeñan una función activa en la planificación y gestión de programas. Existe una

interacción frecuente y directa entre el personal de los programas, el Representante Residente Adjunto y el Representante Residente. El Representante Residente y el Representante Residente Adjunto también se ocupan de las operaciones diarias de los programas y también de las cuestiones administrativas y financieras. El monto del presupuesto administrativo asciende como promedio a aproximadamente 360.000 dólares y abarca fundamentalmente los gastos del personal. No se incluyen los gastos del personal de contratación internacional. El Gobierno proporciona locales de oficina gratuitamente y aporta una contribución en efectivo para sufragar otros gastos conexos. El porcentaje de gastos administrativos por programa ejecutado se ha reducido al 15%. El propuesto establecimiento del centro comercial regional podría contribuir a racionalizar aún más los gastos.

Recomendaciones

52. La labor de reformulación y las iniciativas conexas deberían verse como oportunidades para reestructurar la oficina en el país y su perfil sobre la base de una visión y propósito revitalizadas de una mayor eficiencia y eficacia.

Medidas convenidas

53. La oficina en el país está en proceso de aplicar las recomendaciones del informe de la misión de reformulación, muy en especial en lo que respecta a la intensificación de la labor sustantiva de la sección de programas y, por consiguiente, de fortalecer su capacidad. La oficina en el país también lleva a cabo una primera ronda de medidas encaminadas a racionalizar la sección de operaciones en cumplimiento de lo recomendado en el informe a fin de velar por que cuente con suficiente capacidad para apoyar sus necesidades inmediatas actuales y futuras. La estructura de la sección de operaciones volverá a examinarse a principios del próximo año en el contexto del establecimiento de un centro comercial encargado de apoyar las necesidades de las oficinas en los países de la región del Caribe.

VI. Principales conclusiones y recomendaciones

Orientación y pertinencia de los programas

54. La asistencia que presta al PNUD se centra en el desarrollo humano sostenible mediante la lucha contra la pobreza, la creación de empleo, la creación de capacidad de gestión económica, la buena gestión pública y la potenciación del papel de la mujer. Esas esferas se hacen eco de los objetivos del Gobierno en materia de desarrollo y también son compatibles con el criterio que tienen las Naciones Unidas de la asistencia para el desarrollo. Ese hincapié es apropiado.

55. La asistencia futura debería concentrarse en un número reducido de programas habida cuenta de la disminución del nivel de recursos y la débil capacidad de ejecución de programas, al tiempo que el Gobierno deberá encabezar el proceso de selección, diseño y ejecución de proyectos.

Ejecución de los programas

56. El Gobierno deberá desempeñar la función principal en la formulación del próximo marco de cooperación con el país. Los organismos del Gobierno deberían participar plenamente en la definición de los programas a fin de velar por la pertinencia y propiedad de éstos y con ello mejorar las perspectivas de que sean ejecutados.

57. Una de las dificultades del actual ciclo consiste en la debilidad del vínculo entre los proyectos y las actividades. Debería intensificarse la promoción del criterio programático a fin de alentar al Gobierno que adopte esa estrategia para su próximo ciclo de programación.

58. Los programas que han tenido un efecto positivo en la lucha contra la pobreza son los que se basan en la comunidad y se centran en las actividades de generación de ingresos. En la selección de los proyectos para el próximo ciclo debería estudiarse la posibilidad de repetir el proyecto de Rupununi septentrional.

59. La estrategia que se utiliza para mejorar la ejecución de programas y que entraña el establecimiento en el Ministerio de Relaciones Exteriores de una dependencia encargada de la ejecución es apropiada. No obstante, para el futuro debería estudiarse la posibilidad de establecer una dependencia de ejecución de programas autónoma a fin de fortalecer la capacidad de ejecución nacional. Habida cuenta de que la modalidad de ejecución nacional no se limita a los organismos gubernamentales, también podría estudiarse la posibilidad de propiciar oportunidades para la participación de las instituciones y expertos locales en la ejecución de los proyectos.

Coordinación de la ayuda

60. La coordinación de la ayuda en el Gobierno es débil porque la responsabilidad de esa labor la comparten el Ministerio de Relaciones de Exteriores y el Ministerio de Finanzas. La débil coordinación ha tenido efectos negativos en la ejecución de los proyectos.

61. El Gobierno debería elaborar un programa de ayuda más coherente y simplificado en que se tuvieran en cuenta tanto las prioridades nacionales como las inquietudes de los donantes. En particular, el Gobierno podría valerse del mismo mecanismo utilizado actualmente por los donantes y prestatarios dotándolo de su propio grupo básico y encomendando a los ministros de rubros la supervisión de los grupos temáticos.

Movilización de recursos

62. Sobre la base de las asociaciones ya establecidas en la esfera de la gestión pública, la oficina del país podría estudiar la posibilidad de movilizar recursos adicionales mediante la gestión de importantes proyectos que cuentan con el apoyo de múltiples donantes. Otras avenidas que han de examinarse son el acceso a los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la ejecución de proyectos de la Comunidad del Caribe. También podría estudiarse la posibilidad de establecer una asociación con el Banco Mundial en la esfera del medio ambiente.

Recomendaciones

63. La oficina en el país debería formular una estrategia y plan de acción de movilización de recursos a fin de apoyar, ampliar y profundizar las asociaciones, y llevar a cabo iniciativas de programación, muy en especial el proceso de documento de estrategia de lucha contra la pobreza.

Medidas convenidas

64. Con el apoyo de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe se enviará una misión de movilización de recursos a la oficina en el país a fin de prestar asesoramiento sobre una estrategia apropiada e impartir capacitación y preparación individual al personal en modalidades de movilización de recursos.

Futuro marco de cooperación con el país

65. El PNUD ha tenido éxito en el apoyo que ha prestado a las cuestiones decisivas del desarrollo humano sostenible como la gestión pública, el género, la lucha contra la pobreza, el medio ambiente y la planificación estratégica a largo plazo. Por ejemplo, en la esfera de la gestión pública el PNUD se ha ganado la confianza del Gobierno y la comunidad de donantes. Pese a sus recursos limitados el PNUD ha pasado a ser un agente principal. Dada la disminución de los recursos de que se dispone por conducto del PNUD, la promoción de las cuestiones relativas al desarrollo humano sostenible debería seguir siendo el centro de atención, complementada por una función catalizadora en la movilización de recursos, en la prestación de asistencia al Gobierno en relación con la planificación y formulación de una visión estratégica y el apoyo a la ejecución.

66. En consonancia con el mandato del PNUD y dada la alta incidencia de la pobreza, la creación de capacidad de lucha contra la pobreza debería seguir siendo una esfera de atención principal en el segundo marco de cooperación con el país. No obstante, los proyectos relacionados con la lucha contra la pobreza deberán basarse en la comunidad, ser de naturaleza participatoria y centrarse en las actividades de generación de ingresos.

67. La ordenación del medio ambiente es otra esfera en que deberá centrarse la atención en el futuro, muy en especial en vista de que el Gobierno ha decidido que el porcentaje de zonas protegidas del país aumente del 2% al 8%. A ese respecto, la oficina en el país necesita formular una estrategia y plan de acción con miras a formular un programa perfeccionado en la esfera de atención del medio ambiente en el contexto del próximo marco de cooperación con el país, y para establecer asociaciones y movilizar recursos no básicos.

68. En el segundo marco de cooperación con el país debería indicarse claramente la forma en que el PNUD ha circunscrito y seguirá circunscribiendo su atención a aspectos que ofrecen la mayor ventaja comparativa local en el contexto de las esferas de atención del marco de cooperación con el país, y qué se elimina concretamente, a fin de intensificar los efectos del marco de cooperación con el país y reducir los gastos de transacción.

69. El desafío general a que habrá de hacer frente el próximo marco de cooperación con el país corresponderá a la esfera amplia de cómo contribuye a detener la erosión de la capacidad nacional en materia de desarrollo y a restaurar esa capacidad. Será preciso que se adopte un criterio sistémico consolidado en reemplazo del actual enfoque asistemático. Ese criterio abarcará la adopción de medidas en los planos del

entorno propicio, las instituciones, las organizaciones, los grupos y las personas, especialmente las relaciones recíprocas entre ellos. La reconstrucción del capital social del país es quizá el resultado fundamental en materia de desarrollo que se precisa en estos momentos. En el marco de este tipo de visión perspectiva del desarrollo, el PNUD será capaz de definir las intervenciones normativas y de proyectos que permitan contribuir a alcanzar resultados prácticos en materia de desarrollo humano sostenible, en el contexto de un criterio programático.

70. Dado el contexto nacional que describe la misión es muy importante que la sociedad civil participe en la preparación del próximo marco de cooperación con el país. Cabe esperar que el primer párrafo del segundo marco de cooperación con el país se haga eco de ello y que el Gobierno y el PNUD asuman el marco como propio.

71. Es importante que la formulación de todo programa nuevo entrañe un proceso nacional y se valga de un criterio programático; que en esa labor se pongan de relieve claros vínculos entre la política y gestión pública y cualesquiera actividades relacionadas con la ejecución; y que se definan asociaciones estratégicas innovadoras tanto en lo que respecta a la elaboración de programas como la movilización de recursos. Una posibilidad de ese tipo son los elementos interesados de la diáspora guyanesa.

Anexo

Resumen financiero

País: Guyana
Período del marco de cooperación con el país: 1997-2000
Período que abarca el examen del país: enero de 1997 a diciembre de 2000

Recursos ordinarios	*Suma asignada al marco de cooperación con el país por todo el período*	*Suma aportada efectivamente para el período que se examina*	*Estimación de los gastos para el período que se examina*
	(miles de dólares EE.UU.)		
Estimación del saldo transferido de la cifra indicativa de planificación	136	136	136
Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.1) y objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (66,7 % de la partida 1.1.1)	4 820	4 820	1 997
Otros recursos (recursos especiales del programa)	25	25	25
Apoyo a la elaboración de políticas y programas/ apoyo a los servicios técnicos	333	333	47
Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.3) Verificación de las elecciones y El Niño	265	265	265
Subtotal	**5 579**[a]	**5 579**	**2 470**

Otros recursos	*Suma asignada al marco de cooperación con el país por todo el período*	*Suma movilizada efectivamente para el período que se examina*	*Estimación de los gastos para el período que se examina*
	(miles de dólares EE.UU.)		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	6 000	2 451	2 451
Participación de terceros en la financiación de los gastos	2 921	1 191	545
Fondos, fondos fiduciarios y otras fuentes	2 336	2 666	1 507
Iniciativas estratégicas de lucha contra la pobreza	129	129	1 507
Fondo para el Medio Ambiente Mundial	1 000	1 308	1 229
Unión Europea	1 207	1 229	167
Subtotal	**11 257**	**6 307**	**4 503**
Total	**16 836**[a]	**11 886**	**6 973**

[a] En el total se incluyen el apoyo a la elaboración de políticas y programas y el apoyo a los servicios técnicos que figuran en el objetivo de movilización de recursos del marco de cooperación con el país, pero que no se incluyen en el resumen de los programas del cuadro de información financiera.