



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-266

***Evaluación del Programa
de País (CPE):
Guyana, 1989 - 2001***



Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 12 de Agosto de 2002.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO NACIONAL Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO	1
II.	COMPROMISO ESTRATÉGICO DEL BID CON EL PAÍS	9
III.	IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	19
IV.	EVALUACIÓN DE LA EFICACIA, EL IMPACTO Y LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	26
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62

Anexos

Anexo A: Lista de préstamos aprobados para 1989-2001

Anexo B: Lista de operaciones de cooperación técnica aprobadas para 1989-2001

Anexo C: Sistema del BM para clasificar los préstamos en el período

Anexo D: Grado en el que se ha completado el diseño de los proyectos

Anexo E: Principales indicadores económicos de Guyana 1992-2001

SIGLAS

AC Power	Americas and Caribbean Power Limited
AIF	Agencia Internacional de Fomento
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BDP	Balanza de pagos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM	Comunidad del Caribe
CGCED	Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo Económico
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CNP	Congreso Nacional Popular
CO	Capital ordinario
CPE	Evaluación de programa del país
CPP	Documento de programación del país
CT	Cooperación técnica
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DP	Documento de país
EAP	Estrategia de Asistencia al país (Banco Mundial)
END	Estrategia nacional de desarrollo
ERMP	Proyecto para mecanismo de respuesta de emergencia (SIMAP)
ESRA	Ley de reforma del sector de la electricidad
FFI	Facilidad de financiamiento intermedio
FIS	Fondo de inversiones sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GEC	Guyana Electricity Corporation
GNCB	Guyana National Cooperative Bank
GPL	Guyana Power & Light Incorporated
GS&WC	Georgetown Sewerage and Water Company
GUYSUCO	Guyana Sugar Cane Corporation
GUYWA	Guyana Water Authority
IFI	Institución financiera internacional
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño de los proyectos
ITP	Informe de terminación de proyectos
PAIS	Sistema de alerta para proyectos
PHSA	Préstamo híbrido para el sector agrícola
PPME	Países pobres muy endeudados
PRE	Programa de recuperación económica
PSA	Préstamo para el sector agrícola
PSF	Préstamo para el sector financiero
RAD	División de Administración Vial del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (FMI)
SIMAP	Programa de mejoramiento del impacto social

SRAE	Servicio reforzado de ajuste estructural (FMI)
T&D	Transmisión y distribución (electricidad)
UE	Union Europea
UEP	Unidad de ejecución de proyectos
VNA	Valor neto actualizado

Resumen ejecutivo

Las políticas de “socialismo cooperativo” adoptadas por el Gobierno de Guyana desde mediados de los años setenta hasta 1988 incluían la nacionalización de empresas privadas de minería, agricultura y banca y el control indirecto de las actividades económicas mediante la introducción de controles de precios, créditos y cambio. En consecuencia, en los años ochenta, el PIB disminuyó en un 3% por año y el ingreso per cápita se derrumbó, pasando de US\$600 a US\$350. Además, Guyana recurrió cada vez más al crédito de los proveedores para financiar su comercio exterior. Al acumularse las dificultades económicas y deteriorarse las balanzas externa e interna, el país se vio impedido de atender las obligaciones del servicio de la deuda, lo que dio lugar a una cesación del apoyo de las IFI (con excepción del BID, que siguió con algunos pequeños préstamos a fines de los ochenta). Ello profundizó la crisis económica e inhibió las inversiones, el empleo y el crecimiento. En 1988, el gobierno controlaba más del 80% del valor total de las importaciones y exportaciones registradas y el 85% de la inversión total. La reacción más notoria al deterioro del nivel de vida y el aumento de la pobreza fue la emigración masiva de los nacionales más capacitados.

En 1988, Guyana se encontraba ante enormes desafíos para desarrollar su economía, una gran deuda pendiente, gran escasez de recursos humanos capacitados, el deterioro de la infraestructura y del sector social y un sistema político potencialmente divisionista. Tras la introducción del Programa de Reforma Económica (PRE) en 1988, los resultados económicos empezaron a mejorar después de 1991. Se ha canalizado un monto considerable de asistencia externa en el marco de sucesivos programas anuales del FMI, inversiones y créditos de la AIF y el BID para el ajuste, ayuda bilateral, tres programas de reestructuración con el Club de París en 1991-95, una operación para la deuda existente según las condiciones de Nápoles en mayo de 1996, la medida original de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME y en 2002 el alivio anticipado en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME. Se avanzó considerablemente en el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica, la liberación del tipo de cambio y la economía, así como en el fortalecimiento del sector financiero, mejorando el ambiente para el sector privado (más del 60% de los activos anteriormente propiedad del Estado, incluidos bancos, la electricidad, la empresa telefónica y otros sectores han sido privatizados), los resultados del sector agrícola y la rehabilitación infraestructural. Desde 1993, se redujo en un tercio el volumen de la administración pública. El crecimiento del PIB tuvo una media de más del 6% anual en 1991-97 antes de sufrir un revés en 1998 y la inflación se ha mantenido baja. Los disturbios políticos, la sequía de El Niño y las inundaciones de La Niña, así como la baja en los precios de exportación de la madera, el arroz, el azúcar y el oro en 1998 desaceleraron la economía, provocando una caída en el ingreso fiscal y la depreciación del tipo de cambio nominal. Desde 1998, el crecimiento ha sido inestable, alternando entre ciclos positivos y negativos.

El BID desempeñó un papel importante en Guyana durante buena parte del período como principal prestamista internacional. De 1989 a 2001, el Banco aprobó más de US\$528 millones en préstamos, US\$37 millones en operaciones de CT no reembolsable, preparó un documento de programa del país y dos documentos de país, dos informes socioeconómicos y un importante estudio independiente, *Building Consensus for Social and Economic Reconstruction: Report of the IDB Pilot Mission on Socio-economic Reform in the Cooperative Republic of Guyana*, así como una serie de estudios económicos y sectoriales. Aprobó cinco operaciones de ajuste sectorial por un total de US\$167,2 millones y un préstamo de apoyo a la balanza de pagos por US\$26,8 millones. Se

aprobaron dos operaciones de la CII por US\$3,3 millones, pero una fue anulada y la otra cancelada. No se realizaron préstamos directos al sector privado. El Banco desembolsó más de US\$390 millones durante el período y otorgó US\$150 millones de corrientes netas, sustancialmente más que el Banco Mundial o el FMI. El Banco también participó en la iniciativa PPME original suministrando casi US\$52 millones en alivio de la deuda y tiene programado aportar otros US\$64 millones en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME. Los desembolsos brutos del Banco promediaron más del 5% del PIB y el 12% del gasto en el sector público, y los desembolsos en préstamos de inversión representaron cerca del 25% del programa de inversiones en el sector público.

La participación estratégica del Banco con el país puede separarse en dos etapas: la primera, de 1989 a 1994, cuando el Banco Mundial y el FMI encabezaron el apoyo a la balanza de pagos y el ajuste estructural. La estrategia del BID en esa etapa fue apoyar el proceso de ajuste mediante su labor sectorial definida en un documento de programación de 1991 para el país y el Informe Socioeconómico de 1990. En ese período, el Banco aprobó US\$191 millones en préstamos, algo más que cada una de las otras dos instituciones, con inversiones en agricultura, red vial, agua, electricidad, educación y el sector social, y US\$15 millones en operaciones de cooperación técnica.

En la segunda etapa, de 1995 a 2001, el Banco tomó claramente la vanguardia en Guyana, con la aprobación de US\$338 millones en préstamos y US\$22 millones en CT no reembolsable, considerablemente más recursos que el Banco Mundial y el FMI, con unos US\$55 millones cada uno. La estrategia del Banco, basada en un documento de país de 1995, se concentró en enfrentar los aspectos prioritarios de alivio de la carga de la deuda, fomento de la eficiencia del sector público, mejora en la prestación de servicios sociales y la infraestructura y explotación de recursos naturales. El documento de país de 1998 reforzaba esas prioridades y sumaba el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo del sector privado como prioridades adicionales. Asimismo, identificó unos 35 indicadores de resultados, siendo uno de los primeros documentos de país en incluirlos. No obstante, estos indicadores iban de la implementación de medidas de política, programas y estudios de diagnóstico, a la aprobación de leyes, el establecimiento del diálogo, el cumplimiento de las metas macroeconómicas y la solución de problemas de negociación. Los indicadores en realidad eran más bien hitos de referencia u objetivos de los proyectos y poco ayudaron a reflejar el avance en la consecución de los objetivos de la estrategia del país o del Banco. Las principales operaciones eran financiadas en muchos de los mismos sectores — agricultura, electricidad, red vial, agua e inversiones sociales, así como en nuevos sectores, como las finanzas, el desarrollo urbano y el transporte aéreo. El Banco aprobó US\$137 millones en préstamos para ajustes sectoriales en agricultura, finanzas, electricidad y transporte aéreo durante esta etapa, aportando el necesario apoyo a la BDP y los servicios de la deuda.

La estrategia del Banco durante estas dos etapas puede considerarse **pertinente** a las necesidades del país y las propias prioridades del Banco. Aunque Guyana no tuvo una estrategia propia hasta fines de los noventa, en que concluyó un primer proyecto de estrategia de desarrollo en 1996 y luego su versión final en 2000, con el título de Estrategia Nacional de Desarrollo (2001-2010), los objetivos y programas del Banco eran congruentes con los del país. Existía **coherencia** en la estrategia del Banco durante esas dos etapas pues el programa se orientaba sobre todo a cinco sectores con el 75% de los préstamos y procuraba abordar los problemas y temas de sectores en que existía una necesidad sustancial. Se aprobó un segundo y, a veces, un tercer préstamo para continuar o reforzar los empeños de desarrollo en el sector. Buena parte de la actividad de cooperación técnica

de la primera etapa apuntaba a estos mismos sectores y, en la segunda etapa, el Banco empezó a explorar otras áreas de actividades como la modernización del Estado, la microempresa y la salud.

La implementación de la cartera del Banco planteó dificultades, como cabía esperar dada la abultada deuda del país y la gran emigración de los elementos más capacitados. Casi todos los proyectos tuvieron atrasos de ejecución de entre 20 y 87 meses. Sin embargo, un examen más detenido demuestra que los resultados de ejecución no fueron inferiores a la media del Banco. De las 19 principales operaciones de préstamo, sólo una fue cancelada, siete fueron totalmente desembolsadas y cinco están por concluir. El desempeño de la Representación y de la división responsable del Banco explica el relativo éxito de la ejecución.

Dada la ausencia de parámetros de evaluación, ha sido difícil sopesar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad del programa, como en otras CPE. Los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos indican que todas las operaciones fueron consideradas con probabilidad o alta probabilidad de alcanzar sus objetivos, pero a menudo con escasa o ninguna explicación para una evaluación. Un examen más detenido de los cinco informes de terminación de proyectos revela que el Banco se empeñó más en informar de los productos de los proyectos que de los efectos directos u objetivos de desarrollo en términos más generales.

Una evaluación más detallada del programa del Banco por sector y tema prioritario revela resultados heterogéneos. El Banco se concentró en la agricultura, la electricidad, la red vial, el agua, la educación y la inversión social, con US\$410 millones o el 78% del total de préstamos.

Tres proyectos del BID en agricultura, por un total de US\$97 millones, contribuyeron considerablemente al vuelco deseado para el sector. El valor agregado de la agricultura al PIB, tras registrar apenas el 26% en 1990, aumentó rápidamente y se mantuvo a niveles del 35% y el 40% a fines de los noventa. La producción azucarera superó en dos veces y media el nivel de 1990 y la de arroz prácticamente se quintuplicó. El BID está a la vanguardia en el sector arrocero y el Banco Mundial, en el azucarero. Si bien la producción, exportación y rendimiento de ambos sectores registró importantes mejoras, subsisten problemas. Las condiciones climáticas y una sustancial disminución en los precios mundiales del arroz han reducido el valor y el rendimiento de la exportación y las ganancias en este sector, bajo control privado, y plantea preocupaciones por el elevado endeudamiento de los agricultores. El sector azucarero sigue administrado por GUYSUCO, un monopolio estatal bajo administración privada, pese a la presión del Banco Mundial para privatizarlo. La pérdida del tratamiento preferencial a la exportación de azúcar de Guyana, particularmente en la Unión Europea, podría afectar mucho la rentabilidad del sector. El apoyo del Banco orientado a la infraestructura (contención del mar y vías de acceso) ha demostrado más éxito que el del Banco Mundial y del Banco de Desarrollo del Caribe, pero se requiere mucho más respaldo en estas esferas, así como en riego y desagüe.

El apoyo al sector de la electricidad ha sido sustancial, con una serie de operaciones de CT y tres préstamos por casi US\$77 millones. Los dos primeros préstamos por US\$31,6 millones ayudaron a rehabilitar la producción pero quedaron cerca de un 20% a la zaga de su objetivo de restablecer la capacidad. La transmisión y distribución, las pérdidas y los cortes registraron mejoras, pero mucho queda por hacer. El préstamo del Banco para el ajuste sectorial por US\$45 millones, destinado a la privatización de Guyana Electricity Corporation (GEC), logró establecer la colaboración con el sector privado y atraer nuevos administradores privados, pero aún no ha logrado captar el interés de

inversionistas locales ni elevar el desempeño de la empresa a los niveles internacionales. Un subsidio del FOMIN para asistencia jurídica, regulativa e institucional ayudó a fortalecer la Comisión de Servicios Públicos, pero aún no está en pleno funcionamiento ni tiene total autonomía. El sector de la electricidad obviamente está en mejores condiciones ahora, pero se requieren sustanciales inversiones adicionales, pues la satisfacción del consumidor sigue siendo insuficiente.

El Banco financió dos préstamos para Georgetown Sewerage and Water (GS&WC) por más de US\$40 millones y para un plan maestro. El primer proyecto está por concluir y el segundo aún no inició los desembolsos. Se logró avanzar en el mejoramiento del sistema de Georgetown, mucho más que con el proyecto del Banco Mundial que atiende a la zona fuera de Georgetown, pero mucho queda por hacer. La confiabilidad y calidad del agua mejoraron, pero el proyecto tenía metas demasiado ambiciosas.

La vialidad es otra esfera en que los proyectos del Banco —tres por US\$97 millones— han demostrado un avance lento, aunque queda pendiente una labor considerable. El primer proyecto vial por US\$23 millones está por concluir, pero era demasiado ambicioso y requirió una reestructuración. Sólo dos segmentos de los tres propuestos fueron construidos, pero se informa que el proyecto funcionó mucho mejor que los del Banco Mundial.

Los préstamos para inversiones sociales representaron más de US\$50 millones, con un tercer préstamo aprobado en 2001. Los dos primeros préstamos ayudaron a financiar más de 300 proyectos de infraestructura, 200 proyectos para comunidades amerindias, 164 proyectos de emergencia, así como para alimentos, nutrición y formación vocacional. En una serie de evaluaciones se examinaron los efectos directos, pero no se consideraron debidamente los impactos sociales y económicos más profundos, ni productos como la participación comunitaria, la focalización en la pobreza y el empleo y la sostenibilidad del ingreso. Aunque se han cumplido la mayoría de las metas físicas, no resulta claro cuál es el impacto del programa ni si los recursos están llegando a los pobres en la medida correcta.

Un proyecto en educación por US\$46 millones está funcionando bien en términos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de escuelas primarias, pero no está claro en qué medida se llega a la meta más amplia de mejorar la calidad de la educación. Como en otros sectores, se progresó en la educación al aumentar el gasto público, las matrículas y las tasas de alfabetización, que están entre las más elevadas de la región. Sin embargo, dadas las altas tasas de emigración, esos avances en la enseñanza no se traducen en crecimiento económico.

En términos de las prioridades temáticas más amplias descritas en los dos documentos de país de 1995 y 1998, se registró un avance parcial en la consecución de los objetivos sociales, productivos y ambientales, pero menos en la modernización del sector público y el fomento del sector privado. El Banco ha obtenido mejores resultados en la labor con otras instituciones para la consecución de los objetivos referentes a la estabilidad macroeconómica y el sobreendeudamiento, pero es difícil definir a qué se han de atribuir tales circunstancias. Fue sólo en el DP de 1998 que se incluyeron indicadores de resultados que iban de la implementación de medidas de política, programas y estudios de diagnóstico, a la legislación, el establecimiento del diálogo, la adhesión a los objetivos macroeconómicos o la solución de problemas de negociación. Es preciso establecer metas e indicadores más realistas a mediano plazo en torno a estos temas prioritarios más generales, que reflejen la capacidad del país y de sus organismos para su consecución. Dado que se trata de un

proceso a largo plazo, deben usarse hitos importantes y normas de referencia para indicar el progreso.

Quedan por delante, para Guyana, considerables desafíos de desarrollo en estabilidad macroeconómica, sobreendeudamiento, infraestructura, asuntos sociales, armonía política y mejoramiento de la gobernabilidad. La estabilidad política y la gobernabilidad son condiciones necesarias para aumentar la inversión privada. Además, dadas sus dimensiones, los niveles de pobreza y la estructura económica, parece imperioso que Guyana atraiga inversiones extranjeras, especialmente dado que la inversión tiene que ser más eficiente para mejorar el estado de la infraestructura. Ello se torna una tarea aún más difícil con la inestabilidad política y la percepción de que las instituciones y la gobernabilidad son frágiles.

También se necesita apoyo externo para restablecer el equilibrio macroeconómico y —más importante aún— sentar las bases para un crecimiento económico más sostenible y menos inestable. El alivio de la deuda otorgado por el Club de París y la iniciativa para los PPME ayudará a reducir la carga de la deuda, pero el servicio de la misma como porcentaje del PIB situado en un 15,5% en 1999 —el segundo coeficiente del mundo según el último Informe de Desarrollo Humano— seguirán planteando una limitación al desarrollo. Estos son buenos argumentos para respaldar nuevas reducciones de la deuda que, por supuesto, deben ir acompañadas de políticas macroeconómicas sólidas. El restablecimiento del crecimiento económico podría detener la elevada tasa de emigración de trabajadores calificados y permitir que sus talentos se apliquen al desarrollo de Guyana.

I. CONTEXTO NACIONAL Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO

- 1.1 Guyana es un país muy poco poblado, de bajo ingreso, con unos 750.000 habitantes en una superficie de cerca de 215.000 kilómetros cuadrados. Está bien dotado de recursos naturales, con tierras agrícolas fértiles, yacimientos minerales diversificados y vastas zonas de selva tropical. La economía está sobre todo basada en recursos naturales, siendo la agricultura (principalmente, azúcar y arroz), la bauxita, el oro y la madera los principales sectores productivos. La mayor parte de la población del país y las actividades económicas se concentran en una estrecha franja costera que se encuentra bajo el nivel del mar, protegida por una serie de defensas o diques de contención. El interior está en su mayor parte constituido por bosques y deshabitado, excepto unas pequeñas comunidades dispersas fundamentalmente de amerindios. El número de habitantes se mantuvo prácticamente estable en los últimos 30 años, aunque la población urbana pasó del 33% en 1990 al 38% en 2000.

El contexto político es un importante obstáculo para el crecimiento económico

- 1.2 Desde la independencia nacional obtenida en 1966, dos partidos políticos basados en los dos grupos étnicos principales del país han dominado la actividad política. En general, los indoguyanese, que representan algo menos de la mitad de la población, han respaldado al Partido Progresista Popular (PPP). Tradicionalmente, predominan en la agricultura y el sector empresarial de la economía. Los afroguyanese, que representan cerca del 40% de la población, han apoyado al Congreso Nacional Popular (CNP) y tradicionalmente se concentran en el gobierno y el ejército. El CNP estuvo en el poder desde la independencia y hasta 1992, cuando el PPP fue elegido por primera vez y reelegido en 1997 y 2001.
- 1.3 Después de la independencia, Guyana aplicó una política de “socialismo cooperativo”, con creciente intervención estatal en la economía y poca atención a la necesidad de construir un sector privado viable. El apoyo nacional e internacional se fue debilitando gradualmente desde que alegaciones de fraude electoral socavaron la legitimidad del gobierno del Presidente Burnham (1966-85) del CNP. Los resultados económicos de este prolongado periodo fueron muy desalentadores y los indicadores sociales se fueron deteriorando sostenidamente. El PIB real creció sólo 0,4% por año en 1966-88, por debajo del crecimiento demográfico. Los sectores del azúcar y la bauxita, los dos pilares de la economía, se derrumbaron después de ser nacionalizados. Tras la muerte de Burnham en 1985, el CNP fue encabezado por Desmond Hoyte. En 1988, el gobierno revirtió totalmente la orientación económica y emprendió un Programa de Recuperación Económica (PRE) respaldado por el FMI y el Banco Mundial.
- 1.4 En octubre de 1992 se celebraron elecciones democráticas. Los observadores internacionales declararon que los comicios habían sido abiertos e imparciales. El vencedor fue Cheddi Jagan, fundador del PPP. Las reformas económicas emprendidas en 1988 por Hoyte se mantuvieron en el gobierno de Jagan. Pese a la

aprobación internacional, las elecciones de fines de 1997 fueron opacadas por manifestaciones y violencia, al ser elegido el PPP con mayoría, bajo el liderazgo de Janet Jagan, esposa de Cheddi Jagan, que había fallecido en 1996. Tras varios meses de negociaciones, se llegó a un acuerdo de reformar la constitución y convocar a elecciones anticipadas, permitiéndose el restablecimiento de la estabilidad política. Sin embargo, perturbaciones externas como la sequía de El Niño en 1998, la baja en los precios de las exportaciones el mismo año, una prolongada huelga de funcionarios públicos en mayo de 1999 y las inundaciones de La Niña a comienzos de 2000 afectaron la economía y actuaron como catalizadores de frágiles resultados macroeconómicos. La oposición siguió impugnando la validez del gobierno y tras la renuncia de Janet Jagan, el Ministro de Finanzas, Bharrat Jagdeo, asumió la presidencia. El PPP fue reelegido en marzo de 2001, pero, una vez más, la oposición cuestionó los resultados, lo que dio lugar a asonadas y cortes de carreteras. Posteriores reuniones entre los dirigentes partidarios forjaron un frágil acuerdo que dio cierta estabilidad. El escenario político ha demostrado ser una gran fuente de distorsión en el país.

Tendencias, políticas y resultados económicos

- 1.5 La economía se empezó a deteriorar a fines de los setenta a raíz de una desatinada gestión económica y de una excesiva influencia del Estado. Guyana desaprovechó el auge de los precios del azúcar a comienzos de los setenta y no se ajustó a las dos alzas del petróleo. En los ochenta, los resultados económicos se siguieron deteriorando. Las políticas de demanda eran expansionistas, se apreció el tipo de cambio real y el gobierno recurrió cada vez más a los controles de precios y las restricciones cuantitativas al comercio. Estas políticas dieron lugar a una disminución media del PIB del 2,8% por año entre 1980 y 1988, un espectacular aumento de la deuda y una gran economía paralela. Tras este deterioro, la infraestructura económica y social quedó casi inutilizada, los indicadores de educación y salud, que eran los más altos del Caribe, pasaron a ser los más bajos y la pobreza se generalizó. A fines de los ochenta, los problemas de desarrollo que enfrentaba Guyana se tornaron gigantescos, en medio de la incertidumbre política, de altos niveles de pobreza y de elevadísimas tasas de emigración, particularmente entre la fuerza de trabajo más calificada.
- 1.6 En 1988, el nivel de la producción era apenas el 68% frente al de 1976, la inversión había bajado más del 10% por año, en promedio, en la década de los ochenta, y la inflación promediaba más del 21%. Debido al deterioro de los términos de intercambio y el aumento del coeficiente de servicios de la deuda externa y las reestructuraciones, el sector externo registraba un enorme déficit. En el sector público, el déficit siguió creciendo y el gobierno recurrió cada vez más al endeudamiento externo para financiar los desequilibrios. El atraso en los pagos externos llegó a mucho más de los US\$1.300 millones en 1988, aunque el país no dejó que se acumularan atrasos con el BID para seguir recibiendo nuevos préstamos. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano, el coeficiente de servicios de la deuda de Guyana en 1990 era, por mucho, el más alto del mundo,

con 74,5% del PIB y un sobreendeudamiento como coeficiente del PIB que llegó a un sorprendente 738%.

- 1.7 Un grupo de apoyo de 10 fuentes financieras bilaterales encabezadas por Canadá aportó unos US\$180 millones en financiamiento transitorio permitiendo que Guyana cancelara sus atrasos con las IFI en 1990, y reanudó los préstamos. Guyana posteriormente recibió unos US\$170 millones del FMI a través del SRAE, US\$78 millones de la AIF como crédito para el ajuste estructural y US\$27 millones de un préstamo del BID para la rehabilitación de la agricultura, más US\$42 millones del BDC, como préstamos para la recuperación económica. También obtuvo una reestructuración de la deuda bilateral del Club de París. Estos fondos permitieron que Guyana amortizara sus créditos con la comunidad de donantes, pero en última instancia el efecto fue postergar los pagos y no reducir sustancialmente los servicios de la deuda.

**Cuadro 1.1 Algunos indicadores económicos y sociales
Promedios de 1985-1990**

	Guyana	Bahamas	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago	Venezuela
Crecimiento PIB per cápita -%	-2.7	0.8	1.9	4.4	-3.3	0.0
PIB per cápita real-US\$-1990	441	N/A	6.655	1.628	4.171	2.495
Crecimiento produc. alimentaria - %	-6.5	-1.6	2.3	3.3	2.0	1.6
Crecimiento uso de electricidad - %	-4.4	2.2	3.7	1.5	3.5	4.4
Esperanza de vida al nacer-años	62.2	72.1	74.6	72.5	72.0	70.5
Tasas mortalidad infantil-por 1000	65.0	20.0	13.0	27.0	20.0	26.9
Tasas de mortalidad	8.2	5.7	8.7	6.5	6.8	5.0
Población urbana -%-1990	33.2	83.6	44.8	51.5	69.1	83.9

Fuente: CEPAL

- 1.8 **Políticas.** El PRE introducido en 1989 consistía en amplias medidas macroeconómicas y reformas estructurales para alinear los precios relativos, dismantelar los controles estatales y establecer una economía de mercado. Ello exigió reducir el papel del sector público, eliminar los controles que distorsionaban los precios de los factores y los productos básicos y una mayor incidencia del sector privado. Los elementos fundamentales del PRE fueron implementados y los efectos directos fueron los previstos. A comienzos de los noventa, el gobierno restringió los gastos y aplicó una reforma impositiva, derogó los controles de precios y liberalizó las tasas de interés, estableció un régimen cambiario determinado por el mercado, redujo los aranceles y eliminó la mayoría de las prohibiciones a la importación. Apenas iniciado el programa de privatización, se enajenaron 14 de las más de 40 empresas públicas y se introdujo la gestión privada en los sectores del azúcar y la bauxita.

- 1.9 **Resultados.** El impacto económico del PRE tardó en dar efecto. Huelgas en sectores claves, cortes de electricidad y fuertes lluvias e inundaciones desaceleraron el crecimiento de la producción de bauxita, azúcar y arroz. En consecuencia, el PIB

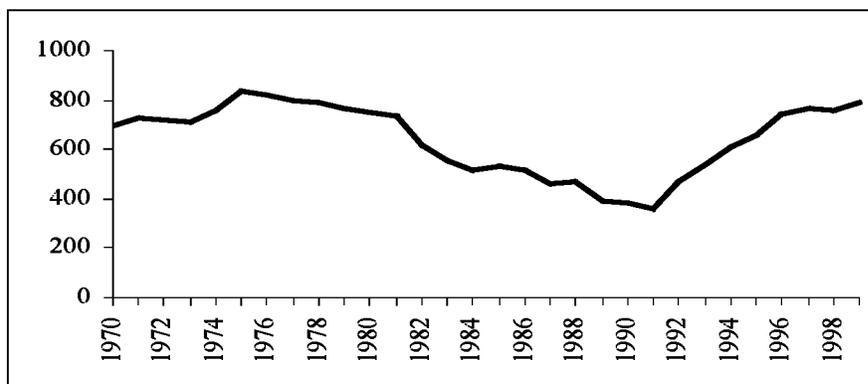
disminuyó en 1989 y 1990; para este año, el gasto del sector público representaba casi el 78% del PIB declarado¹, el déficit público se estimaba en el 35% del PIB y la deuda pública externa alcanzó casi US\$1.900 millones, o el 738% del PIB, en su mayor parte de fuentes bilaterales (57%) y multilaterales (36%). En 1991, el programa de reforma empezó a mostrar sus efectos, al tiempo que mejoraron las condiciones climáticas y de otra índole. La depreciación del tipo de cambio y la liberación de los precios al productor ayudaron a aumentar la producción. En el sector azucarero, la privatización de la gestión, el programa de replantación y la solución de los problemas laborales dieron lugar a un sustancial incremento de la producción. La inflación seguía siendo un problema, entre 1989 y 1993, a raíz, sobre todo, de la eliminación de los controles de precios y las devaluaciones cambiarias. En octubre de 1992, asumió un nuevo gobierno —tras las primeras elecciones verdaderamente democráticas en más de 20 años— que continuó implementando las reformas económicas de acuerdo con los lineamientos de su antecesor, aunque a su propio ritmo.

- 1.10 Desde 1992, las políticas de Guyana procuraron mantener la estabilidad económica y reorientar la economía al mercado. De acuerdo con los documentos sobre parámetros de política económica del FMI, el país eliminó casi todos los controles de precios, aumentó las tarifas de los servicios públicos, derogó las prohibiciones a la importación, unificó el tipo de cambio, simplificó la estructura arancelaria, estableció tasas de interés de mercado y privatizó casi todas las empresas públicas. El déficit del servicio público se redujo de 43% del PIB a cerca del 2% y el empleo en el sector público pasó de 67.000 en 1993, a 41.000.
- 1.11 La economía en el período se mantuvo fundamentalmente sobre la base de los recursos naturales, representando la agricultura (primordialmente, azúcar y arroz), la pesca y la minería (bauxita y oro) casi el 60% del valor agregado nacional. La exportación se mantuvo muy concentrada en estos productos básicos: las ventas externas de bauxita, azúcar, arroz y oro representaron casi el 80% del total de exportaciones en los noventa. Guyana es la economía más abierta de la región, pues su exportación e importación representan cerca del 100% del PIB.
- 1.12 La combinación de programas de ajuste y estabilidad política tuvo un impacto sustancial de 1991 a 1997. El PIB real aumentó a un promedio del 7% en el período, con firme crecimiento de la agricultura, silvicultura, minería, transporte y construcción. El ahorro nacional aumentó y las finanzas públicas mejoraron, mientras el déficit público bajaba del 14% del PIB en 1993 a menos del 4% en 1997. Los recortes del gasto público explican estas mejoras. Las dificultades políticas de fines de 1997, a las que siguió la sequía de El Niño y la baja en los precios de las exportaciones en 1998, contribuyeron a una desaceleración económica ese año, así como a los atrasos en la aprobación parlamentaria de los presupuestos, el debilitamiento de las finanzas públicas y la lenta implementación de las reformas. Ello socavó la confianza empresarial y redujo la producción. La

¹ Se calcula que el sector informal no declarado representaba entre el 25% y 50% del PIB.

economía no mejoró sustancialmente en los años siguientes. Hubo una prolongada huelga de empleados públicos en mayo de 1999 y los efectos de las inundaciones de La Niña a comienzos de 2000 una vez más causaron una desaceleración económica ese año. Además, un laudo arbitral aumentó la mayoría de los sueldos públicos un 19% en 1998, 31% en 1999 y 27% en 2000, lo que puso presión adicional en las finanzas públicas. El volumen del sector público global seguía siendo sustancial en comparación con otras economías de la región, pese a lo cual el déficit global del sector público siguió disminuyendo. El crecimiento del PIB ha sido inestable desde 1998, pasando de signo negativo a positivo, hasta registrar una expansión acumulada de 0,6% entre 1998 y 2001.

Gráfico 1.1 PNB de Guyana per cápita (US\$ constantes de 1995)



Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial

- 1.13 **Infraestructura.** La calidad y la cobertura de la infraestructura, que se deterioró significativamente en los setenta y los ochenta, afectaron gravemente las perspectivas de crecimiento. A fines de los ochenta, las defensas marítimas con frecuencia se derrumbaban, las carreteras eran intransitables, el importante sector agrícola carecía de insumos y de un desagüe y riego adecuados. Los servicios de electricidad, agua y saneamiento tenían una cobertura y una calidad inaceptables. Si bien hubo una recuperación sustancial en estas áreas, subsisten muchos problemas, incluso tras las sustanciales inversiones realizadas. La tasa de inversión total, de acuerdo con el FMI, promedió 30,3% durante 1993-2001 y fue una de las más elevadas de la región². Sin embargo, ello no ha sido capaz de generar una tasa de crecimiento sostenible duradera. El país sigue siendo sumamente vulnerable a perturbaciones externas como los aumentos de precios del petróleo y el cambio climático.

² La calidad y uniformidad de los datos es un problema gravísimo en Guyana. Existen tres diferencias entre los datos del FMI y el Banco Central. Por ejemplo, la tasa de inversión promedió 43% durante ese período de acuerdo con el Banco Central de Guyana. Además, las cifras del PIB pueden estar subestimadas debido a las actividades informales.

- 1.14 **Deuda.** El servicio de la deuda siguió siendo un problema para Guyana durante los noventa, pese a la ayuda internacional. La deuda pública externa a mediano y largo plazos disminuyó del 432% del PIB en 1993 al 204% a fines de 1997, reflejo de la enorme reducción de la masa de la deuda con los acreedores del Club de París (incluida Trinidad y Tobago), tras la aprobación de las Condiciones de Nápoles³ en 1996. En 1998 se estableció un acuerdo de reestructuración con el Fondo de la OPEP para cancelar los atrasos. Se presentó otra oportunidad de seguir reduciendo la deuda en el contexto de la Iniciativa para los PPME, introducida por el FMI y el Banco Mundial en 1996, con el propósito de ofrecer un criterio amplio de reducción de la deuda externa de los países más pobres y sobreendeudados del mundo. Guyana quedó habilitada por esta iniciativa en 1997 y en mayo de 1999 reunió las condiciones para llegar al punto de culminación. De acuerdo con la Iniciativa original para los PPME, Guyana obtuvo una reducción de la deuda de US\$256 millones en valor neto actualizado. Las instituciones multilaterales otorgaron el 64%, ó US\$165 millones y los donantes bilaterales, el resto. El BID aportó más del 30% de la porción multilateral, más de US\$50 millones a través de condonaciones del FOE y el pago parcial de intereses de algunos préstamos. Ello redujo el valor neto actualizado de la deuda pública y con garantía del Estado de Guyana de US\$1.085 millones a US\$829 millones, a fines de 1998.
- 1.15 Si bien la iniciativa produjo avances sustanciales al principio, las organizaciones multilaterales, los acreedores bilaterales, los gobiernos de los PPME y la sociedad civil emprendieron un intenso diálogo desde su implementación acerca de las virtudes y defectos del programa. Un importante examen de 1999 dio lugar a un refuerzo sustancial del marco original y a la Iniciativa reforzada para los PPME, considerada “más profunda, amplia y rápida”. La iniciativa reforzada para los PPME reducirá la deuda externa de Guyana en otros US\$329 millones en valor neto actualizado, ubicando la asistencia total en US\$585 millones. Esto, en efecto, ubicará la deuda externa de Guyana en menos de la mitad del valor neto actualizado de la deuda pendiente antes de la asistencia de la iniciativa original para los PPME. Varios acreedores del Club de París han anunciado la posible concesión de medidas de alivio de la deuda aparte de su asistencia en el marco de la iniciativa original para los PPME.
- 1.16 **Gobernabilidad.** A lo largo de los ochenta se produjo un abrupto deterioro del sector público, en particular desde el punto de vista de las finanzas y de la calidad del personal. El déficit del sector público pasó de 17% del PIB en 1980 al 57% en 1985 y luego mejoró, registrando 47% en 1989 cuando se introdujo el PRE. El volumen del sector público siguió siendo muy importante en este período, en que el CNP se negó a reducirlo en vista del apoyo político que recibía del mismo. El

³ En diciembre de 1994, los acreedores del Club Paris acordaron adoptar un nuevo tratamiento para la deuda de los países más pobres. Estos nuevos términos, denominados “Condiciones de Nápoles” otorgaron dos mejoramientos sustanciales en el nivel de reducción y las condiciones de tratamiento de la deuda, implementados caso por caso. Guyana recibió la reducción de la deuda en mayo de 1996.

número de empresas estatales que controlaban la mayor parte de la economía en 1989 ascendía a unas 40, muchas de las cuales daban pérdidas y eran objeto de acusaciones de corrupción. El proceso de inversión y planeamiento altamente centralizado era débil debido a la falta de sistemas de información y de planificadores idóneos. Si bien se recababa poca información en esferas tales como los precios, el ingreso y el consumo, no era posible juzgar la pertinencia de las tasas de interés o de las políticas salariales. A fines de los ochenta, era generalmente aceptada la necesidad de introducir un programa de inversiones del Estado y mejorar la administración pública.

- 1.17 **Indicadores sociales.** El sector social del país se había deteriorado sustancialmente en los ochenta. El país padecía una aguda escasez de viviendas, considerada la más grave del Caribe. Los bajos salarios provocaban la emigración de muchos trabajadores de la salud. El coeficiente médicos/población era de los más bajos del continente. La infraestructura física estaba en ruinas en todo el país. El deterioro del sistema de salud se reflejaba en niveles de malnutrición infantil, mortalidad infantil y enfermedades transmisibles sustancialmente altos. La situación del sector de la educación mostraba un deterioro similar, pasando de los más altos a los más bajos niveles de la comunidad del Caribe. Un estudio de la infraestructura educativa de 1991 indicaba que sólo el 10% de las escuelas estaban en condiciones satisfactorias, y que había una gran escasez de material didáctico y equipo y una decadencia en la capacitación y la moral de los docentes.
- 1.18 Las estimaciones de la pobreza llegaban al 65% de la población en 1988, aumentando al 75% en 1989 debido a la inflación. Una encuesta de hogares de 1993 calculaba que cerca del 43% de los habitantes vivían por debajo del umbral de pobreza, en tanto el 29% se encontraba en condiciones de pobreza extrema. La encuesta más reciente de este tipo realizada en 1999 reveló que los niveles se ubicaban en el 35% por debajo de la línea de pobreza y 19% en condiciones de extrema pobreza. Los niveles de pobreza eran muy superiores en las zonas rurales, particularmente en el interior, donde se calculaban en cerca del 90% en 1999. Una estimación Gini de 40,2 en la encuesta de 1993 indica una distribución del ingreso algo desigual, aunque no especialmente grave (el coeficiente Gini en Estados Unidos es del 40,8). El último “índice de pobreza humana” del Informe de Desarrollo Humano (basado en la longevidad, el conocimiento y los niveles de vida) coloca a Guyana en el lugar 15 de 90 economías subdesarrolladas (la número 90 es la más pobre).

Desafíos del desarrollo

- 1.19 Desde la implementación del PRE a fines de los ochenta, Guyana recibió apoyo sustancial de los acreedores internacionales, lo que le permitió mejorar considerablemente sus resultados económicos, aunque no resolver totalmente sus problemas y desequilibrios macroeconómicos. El progreso social ha sido evidente, pero subsisten enormes carencias. La inestabilidad política y, en general, la insegura gestión pública siguen impidiendo un mayor avance económico y de desarrollo. Dos factores clave fueron cruciales para el progreso de Guyana durante los

primeros años del decenio de 1990: 1) la estabilidad política que permitió que el país implementara políticas importantes que se tradujeron en crecimiento económico y cierta mejora en los servicios sociales y 2) el resurgimiento del apoyo internacional (particularmente la reducción de la deuda según las Condiciones de Nápoles y la iniciativa para los PPME). Estos dos factores siguen siendo necesarios para reanudar el crecimiento y van de la mano de la estabilidad política y, en general, de una mejor gobernabilidad, como condiciones imperiosas para una inversión privada más sustancial. Además, dado el volumen, los niveles de pobreza y la estructura económica del país, la inversión extranjera es particularmente importante para mejorar la situación de la infraestructura.

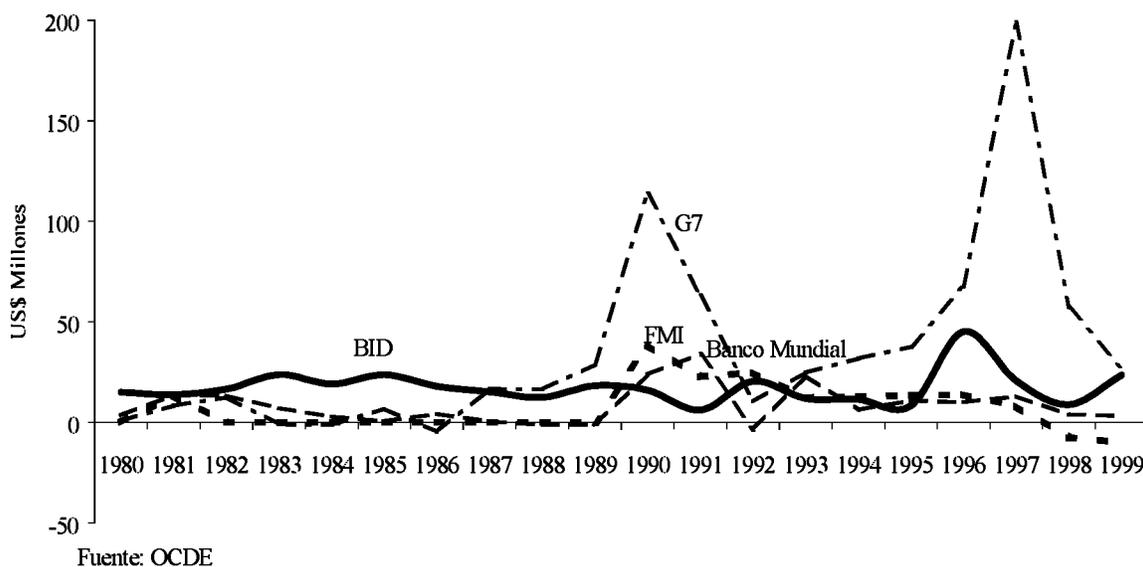
- 1.20 La inestabilidad política y la percepción de debilidad en las instituciones y en la gestión pública siguen siendo los principales obstáculos para una inversión extranjera y un crecimiento sostenidos. Sigue siendo necesario el apoyo externo para restablecer los equilibrios macroeconómicos y sentar las bases para un crecimiento económico sostenido y menos volátil. En términos de equilibrios, aun cuando la economía estaba en auge a mediados de los noventa, el sector público era deficitario. Sin embargo, en la misma década, el sector público siempre registró superávit primario, evidencia de que los pagos de intereses eran sumamente elevados para este país. El servicio de la deuda como porcentaje del PIB llegó al 15,5% en 1999, el segundo nivel más alto del mundo según el último Informe del Desarrollo Humano. Estos son buenos argumentos para respaldar nuevas reducciones de la deuda que, obviamente, deben ir acompañadas de políticas macroeconómicas sólidas. Otra esfera problemática es el sector externo, dado que el recurso al ahorro externo siempre fue demasiado elevado. Este último elemento plantea el tema de la sostenibilidad y la inestabilidad. Dadas las características de una economía muy abierta, es necesario contar con tasas de ahorro interno e inversión sostenidas y elevadas para reducir dicha inestabilidad.
- 1.21 La recuperación del crecimiento económico puede detener la alta corriente emigratoria de trabajadores calificados, para que apliquen sus talentos al desarrollo del país. Sin embargo, en los sectores sociales, los aspectos más urgentes son los desafíos de salud y nutricionales, que exigen asistencia inmediata debido a las condiciones precarias imperantes. Esta es una esfera que podría ser objeto de un apoyo internacional mayor y más focalizado.

II. COMPROMISO ESTRATÉGICO DEL BID CON EL PAÍS

Asistencia externa para el desarrollo

- 2.1 Las corrientes netas de asistencia externa a Guyana fueron escasas durante la mayor parte de los ochenta y no empezaron a aumentar sino hasta 1990, tras la introducción del PRE. En 1990, la asistencia externa, encabezada por el Grupo de los Siete (G7) y el FMI, aumentó en forma espectacular, para luego caer a niveles inferiores a los US\$100 millones, hasta 1996-97, cuando volvieron a aumentar. En el Gráfico 2.1 se ilustra el perfil de corrientes netas de asistencia, según informes del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Gráfico 2.1
Guyana: Corrientes netas del CAD 1980-1999



- 2.2 El papel del BID surge claramente del gráfico. Siguió siendo preponderante en la asistencia durante los ochenta, en momentos en que el país recibía muy escasa asistencia externa. Guyana siguió cumpliendo sus obligaciones con el BID en esa época, con lo que mantuvo las condiciones para recibir préstamos, pese a estar muy atrasado con el Banco Mundial, el FMI y el BDC. Después de 1989, el Banco tuvo menor incidencia en relación con el G7, el FMI y el Banco Mundial, pero en 1996 volvió a ser la institución multilateral que aportaba mayores recursos. En todo el período 1989-99, el BID fue la institución que otorgó más préstamos al país, representando cerca del 15% del total de ingresos netos, superada únicamente por el Reino Unido.
- 2.3 El Banco aprobó más de US\$750 millones en préstamos desde que Guyana se incorporó en 1975 y más de US\$57 millones en CT no reembolsable. De 1980 a 1988, sólo se aprobaron nueve préstamos por US\$165 millones, dos para cada uno

de los sectores de la industria, la pesca y el riego, y uno para cada uno de los sectores de electricidad, y salud y fomento de los recursos humanos. En ese período se aprobaron cerca de US\$14,5 millones en CT.

- 2.4 En el período 1989-2001, el BID fue el mayor contribuyente neto al país, habiendo aprobado más de US\$528 millones en préstamos, con desembolsos de US\$390 millones y cerca de US\$150 millones en corrientes financieras netas, en tanto la AIF aprobó US\$233 millones, con desembolsos de US\$223 millones que representaron sólo cerca de US\$1 millón en flujos financieros netos. El perfil de desembolsos anuales del Banco figura en el Gráfico 2.2, en el que se ilustra el aumento de desembolsos cuando el Banco pasó a los préstamos sectoriales, en 1995. En el Gráfico 2.3 se ilustran las aprobaciones y los flujos financieros netos del BID y el Banco Mundial. Los datos muestran la gran incidencia que asumió el Banco Mundial en los primeros años del PRE, en tanto el BID mantenía un ritmo bastante parejo, excepto en 1994, en que no se aprobó ningún préstamo, y en 1999, en que se aprobó una sola operación pequeña.

Gráfico 2.2: Desembolsos BID 1990-2001

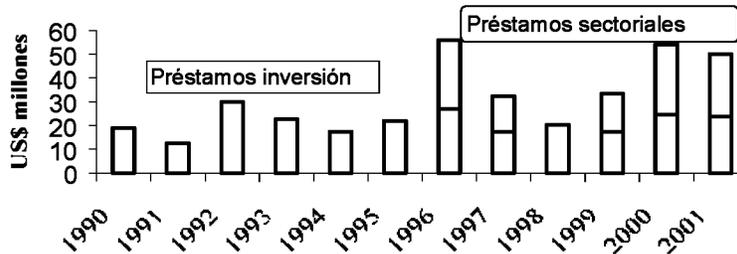
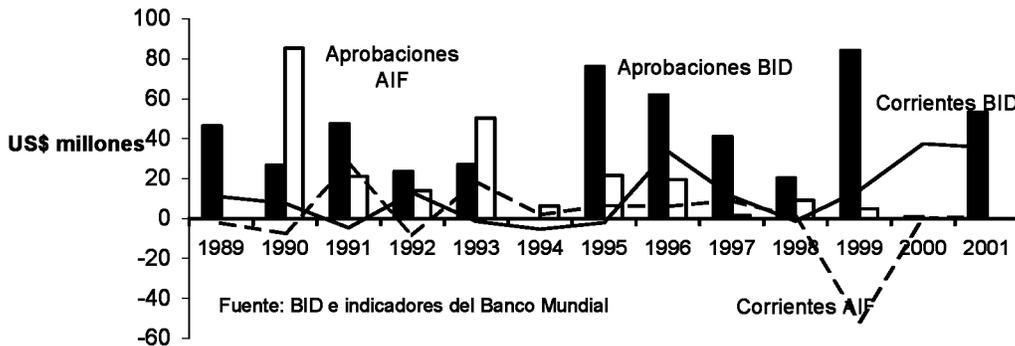


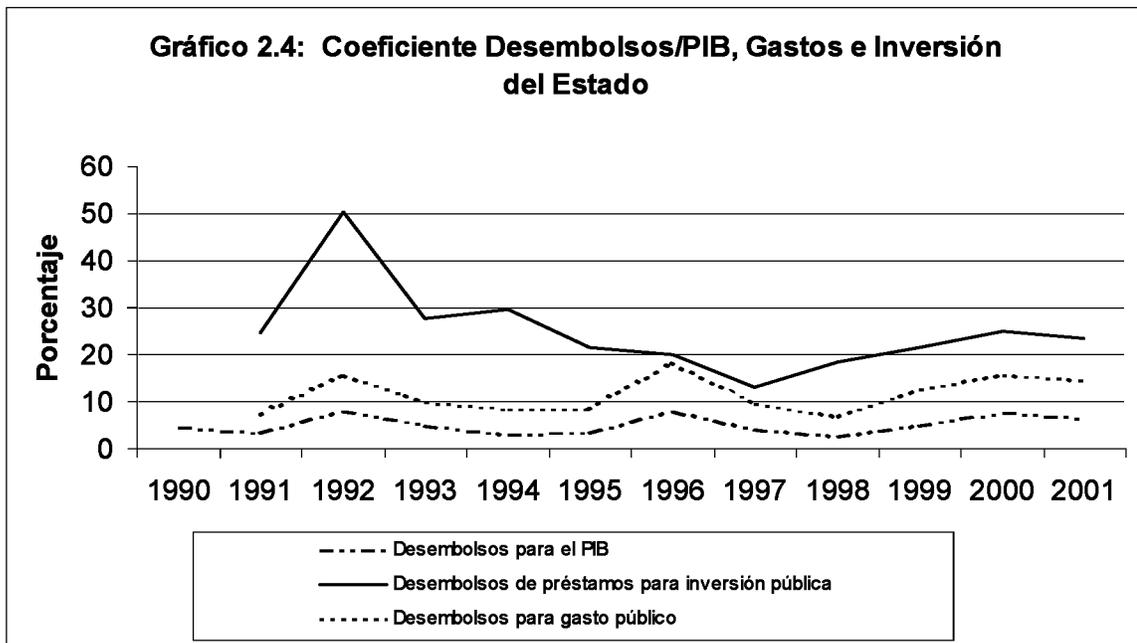
Gráfico 2.3: Aprobaciones BID y AIF y corrientes netas 1989-2001



- 2.5 El Gráfico 2.4 ofrece las relaciones entre los desembolsos brutos del BID y el PIB y los gastos del Estado, así como los desembolsos de préstamos de inversión/gastos en inversiones del Estado. Los desembolsos del Banco en el período alcanzaron a US\$390 millones, en promedio más del 5% del PIB y cerca del 12% del gasto del sector público. Los desembolsos alcanzaron un máximo en 1996, registrando

US\$56 millones, u 8% del PIB y 18,5% del gasto. Los desembolsos del Banco para préstamos de inversión representaron una parte sustancial del programa de inversiones del Estado, con un promedio cercano al 25% en el período, pero de 50% en 1992. El coeficiente disminuyó en el mismo lapso pues los préstamos sectoriales aumentaron y el país encontró otras fuentes para su programa de inversiones. El sobreendeudamiento en el período también dio lugar a un programa de inversiones del Estado relativamente pequeño, habida cuenta de las necesidades del país, y primordialmente patrocinado por el BID.

2.6 Desde 1989, el Banco aprobó 19 importantes operaciones de préstamo y tres operaciones para preparación de pequeños proyectos por más de US\$528 millones. A fines de 2001, se habían desembolsado unos US\$273 millones de estos préstamos. Se aprobaron préstamos para los siguientes sectores: transporte (4); agricultura (3); inversiones sociales (3); electricidad (2); desarrollo urbano (2); agua (2); educación (1); ajuste financiero (1) y medio ambiente (1). Seis de éstos fueron considerados basados en políticas o para ajuste sectorial —tres en agricultura y uno para cada uno de los siguientes sectores: finanzas, electricidad y transporte aéreo. En el Anexo A se incluye una lista de estos proyectos. Asimismo, se aprobaron 83 operaciones de CT no reembolsables entre 1989-2001 por un total de más de US\$37 millones, seis de las cuales fueron aprobadas en el marco del FOMIN por US\$4,9 millones. En el Anexo B se incluye la lista de operaciones de CT. El Banco preparó tres documentos de estrategia de país desde 1989 — un CPP en 1991, un documento de país en 1995 y un segundo documento de país en 1998. También preparó dos informes socioeconómicos (1990 y 1994), así como numerosos documentos de misiones programáticas, informes de misiones de programación y estudios económicos y sectoriales. En el Capítulo III del presente informe se ofrecen más detalles del programa del Banco.



Estrategias del Banco

- 2.7 El Banco preparó un informe socioeconómico en 1986, antes de la introducción del PRE. En 1990, tras la implementación de casi todos los aspectos del PRE, el Banco preparó otro informe socioeconómico, examinando y evaluando la evolución a la luz del PRE y procurando identificar los problemas y las áreas prioritarias para el apoyo. En el informe se subrayaban los ajustes a las políticas macroeconómicas y sectoriales ya emprendidos en el PRE, las carencias del sector público y las necesidades de infraestructura física y sectoriales. El informe tuvo gran influencia en el documento de programación del país de 1991, en el que se proponía que el BID mantuviera el liderazgo en varios sectores: agricultura y defensas marítimas, energía eléctrica, transporte vial, sector financiero y esferas sociales del agua, fomento urbano y fondos de inversión social. También propuso un ataque frontal a la pobreza basado en la creación de un entorno favorable a una mayor productividad. En el Cuadro 2.1 se ofrece más información.
- 2.8 En 1994, concluyó un importante estudio independiente del BID, titulado *Building Consensus for Social and Economic Reconstruction: Report of the IDB Pilot Mission on Socio-Economic Reform in the Cooperative Republic of Guyana*. Esta serie de estudios de país del Grupo de Política de la Agenda Social procuraba aportar un enfoque integrado que incorporaba aspectos sociales al proceso. Para Guyana, ello puso a su alcance un análisis detallado y recomendaciones para los sectores económico, infraestructural, productivo y social y aspectos transversales tales como la pobreza, el género, la gobernabilidad y el medio ambiente. El informe de 373 páginas entraba en detalles en muchos aspectos pero no priorizaba sus recomendaciones ni indicaba cómo el Banco debía empezar a abordar las numerosas necesidades del país.
- 2.9 En 1994 se preparó otro informe socioeconómico después de algunas mejoras atribuibles al PRE. En el informe se subrayaba la evolución del país, se identificaban los principales desafíos de desarrollo y se formulaban importantes recomendaciones macroeconómicas, sociales e institucionales. Este trabajo dio lugar al primer documento de país en 1995, en el que se identificaban tres desafíos de desarrollo fundamentales: mantener un entorno macroeconómico sólido reduciendo la deuda externa y aumentando la eficiencia del sector público; mejorar la calidad de la salud y la educación, y la erosión de la infraestructura y la totalidad de los recursos naturales. Este documento de país planteaba cuatro objetivos estratégicos amplios e identificaba el papel que el Banco adoptaría al considerar los distintos elementos. Ello figura en el Cuadro 2.1. El documento identificaba unos 11 proyectos en un programa operativo trienal y cinco estudios económicos y sectoriales.
- 2.10 El tercer documento de estrategia, el documento de país de 1998, ofrecía detalles sobre la acción gubernamental, la estrategia y el programa del Banco y de otros organismos de desarrollo, un inventario de 13 proyectos y 11 CT, proyecciones macroeconómicas e indicadores de resultados. Planteaba la cuestión de la limitación del sobreendeudamiento de Guyana y el papel del Banco como principal donante en

la iniciativa para los PPME, con más del 16% de la deuda externa. En el documento de país se identificaban los principales desafíos de desarrollo, como la estabilidad macroeconómica, y los desafíos de los sectores público, privado y social, infraestructural y ambiental, así como la estrategia del Banco en cada sector. En el Cuadro 2.1 se indican detalles sobre el documento de país. Por primera vez, se presentaron además indicadores de resultados como mecanismo para cuantificar el progreso. El Banco también preparó estudios sectoriales en educación y fomento empresarial, así como una estrategia de desarrollo de las empresas, que aún no concluyó.

- 2.11 **Evaluación.** La participación estratégica del Banco con Guyana puede separarse en dos etapas, la primera de 1989 a 1994, en que el Banco Mundial y el FMI tomaron la delantera en el apoyo a la balanza de pagos y el ajuste estructural al país, así como en el asesoramiento de política. En esta etapa, el monto de recursos aportado por las tres instituciones era prácticamente igual: BID, US\$191 millones; FMI, US\$185 millones y AIF, US\$177 millones. El BID contribuyó al proceso de ajuste en Guyana a través de un análisis amplio de los sectores en los informes socioeconómicos de 1990 y 1994 y su concentración en los objetivos sectoriales en el CPP de 1991. A partir de 1995, el Banco amplió su incidencia a través del documento de país de 1995, incrementando el crédito para ajuste sectorial, aprobando tres en 1995-96 (agricultura, finanzas y electricidad), ampliando su participación en el sector social a través de SIMAP y demostrando su voluntad de explorar el financiamiento de otros sectores. El informe del Grupo de Política de la Agenda social del Banco en 1994, *Building Consensus for Social and Economic Reconstruction*, formulaba importantes recomendaciones en las que el Banco podría incrementar su participación. Los préstamos del BID pasaron de US\$191 millones a US\$338 millones durante la segunda etapa, en tanto el FMI y la AIF registraban US\$55 millones de asistencia. Existió una estrecha colaboración y una clara división de la labor entre las tres instituciones en ambas etapas, pero el BID claramente pasó a ser el principal respaldo multilateral del país durante el período.
- 2.12 En estas dos etapas, podría considerarse que las estrategias del BID eran **adecuadas** para las necesidades del país y los objetivos generales de desarrollo del Banco. Al comenzar el período en 1989, en la **primera etapa**, Guyana, careciendo de una estrategia propia, siguió el documento sobre parámetros de política económica del FMI y el Banco Mundial. Tomando estas instituciones la delantera en el área macroeconómica, los informes socioeconómicos del BID de 1990 y 1994 y el CPP⁴ de 1991 presentaron un análisis extenso de las dificultades y los problemas sectoriales que enfrentaba el país y hacia los que el Banco podría canalizar sus esfuerzos. Estos informes no procuraban crear un inventario de proyectos u operaciones de CT a financiar, ni un contexto sobre cómo se adaptaría el programa del BID con los otros donantes, los resultados previstos (en términos de desembolsos o conclusión de proyectos) ni el impacto en los sectores. La situación

4 Antes de 1994, los CPP no tenían el propósito de ser verdaderos documentos de estrategia, sino que habitualmente brindaban un análisis de los sectores en que el Banco podría orientar su programa.

acuciante de Guyana en todos los sectores hacía evidente que cualquier esfera en que el Banco optara por participar sería absolutamente pertinente. No se puede decir que existiera una identificación del país con la estrategia del Banco, dada la situación que aquél enfrentaba a fines de los ochenta y la falta de una estrategia nacional. Las áreas que el Banco priorizó (agricultura, caminería, agua, electricidad, educación primaria e inversiones sociales) eran todos sectores que requerían atención inmediata. En el Cuadro 2.1 se indican los sectores, objetivos sectoriales y los proyectos previstos y realizados en el marco del CPP de 1991.

- 2.13 Existía **coherencia** en la estrategia del Banco durante esta primera etapa, en que siete proyectos se limitaban a apenas los seis sectores señalados, por un total de US\$191 millones, incluida una operación híbrida en agricultura. Se llegó a un acuerdo con las demás instituciones crediticias principales sobre los sectores que se considerarían y el Banco no se apartó de ese énfasis. Asimismo, entre las 33 operaciones de CT por US\$15 millones aprobadas en esta primera etapa, la mayoría se orientaban a los mismos sectores: agricultura (9), infraestructura vial (3), agua (4), inversiones sociales (4) y educación (1); pero también al fomento urbano (2), salud (1), finanzas (3), medio ambiente (2), multisectoriales (1), minería (1), administración de préstamos sectoriales (1) y preparación de una estrategia (1). La mayor parte de las operaciones de CT se orientaron a la preparación de proyectos, en tanto el fomento institucional tuvo una incidencia mucho menor.
- 2.14 En términos de las prioridades más generales del Banco según mandato de la Asamblea de Gobernadores en los documentos del Aumento General de Recursos, la estrategia operativa del Banco con Guyana no estaba fuera de contexto con el núcleo básico fijado por los Gobernadores. La Propuesta de la Séptima Reposición General de Recursos (AB-1378) entró en vigor en 1990, ampliando el foco de la institución con la introducción de los préstamos de desembolso rápido para ajuste sectorial, con condicionalidad irrestricta en cuanto a los sectores que cubría, de acuerdo con el FMI y el Banco Mundial, al comienzo, y al mismo tiempo, enfocando las áreas de la gestión ambiental y la conservación de recursos naturales, la mujer en el desarrollo y el apoyo a los microempresarios. El Banco, con su apoyo sectorial a Guyana en agricultura, aportó un respaldo imperioso para la balanza de pagos en 1990 y 1991. A efectos de atenuar el impacto para los pobres durante el período de ajuste estructural, se contribuyó con operaciones de CT y préstamos para el Programa de atenuación del impacto social (SIMAP).
- 2.15 En la **segunda etapa** del programa del Banco, de 1995-2001, la estrategia quedó configurada sustancialmente en base al documento de país de 1995, que introducía los cuatro objetivos temáticos generales en el programa, los cuales figuran en el Cuadro 2.1. El documento de país de 1998 agregaba tres objetivos adicionales pero atrajo a las demás instituciones financieras multilaterales como coprotagonistas en la consecución de esos objetivos. El documento de país también incluía unos 35 indicadores de resultados (véase el Cuadro 2.1), lo que parecía implicar que podría cuantificarse la consecución de los objetivos estratégicos, pero se incorporaba escasa información, hitos o metas de referencia. Sin embargo, para hacer justicia, digamos que el documento de país de 1998 fue uno de los primeros

en el Banco en aportar indicadores y, en tal sentido, debe reconocérsele esa innovación.

Cuadro 2.1: Programación del BID en Guyana — Objetivos estratégicos y previsiones

Objetivos principales CPP 1991	Objetivos sectoriales 1991-1995	Intervención actual o prevista	Proyectos o CT realizados
Agricultura y defensa marítima	Inversión, extensión e investigación, diversificación, inversión en defensas marítimas	GY0049-1990 TC3450-1990 TC3506-1990 Préstamo sectorial-agricultura	GY0043-1991 TC4416-1993 TC4595-1994 TC4712-1994 TC4762-1994
Energía	Rehabilitación sector electricidad	GY0033-1985 Rehabilitación instalaciones inoperantes	GY0046-1991
Social-SIMAP	Mitigación efectos sociales negativos del ajuste	TC3353-1989 TC3356-1989 Nuevo préstamo para SIMAP	GY0047-1993 TC3363-1991 TC4387-1993
Agua	Rehabilitac. abastecimiento Georgetown	TC3640-1991 TC3856-1991	GY0006-1993 TC4418-1993
Urbano	Prestación institucional coordinada	TC3829-1991	GY0041-1998 GY0052-1999
Transporte	Rehabilitación transporte vial	TC3776-1991	GY0005-1992 TC3933-1992
Financiero	Diagnóstico sectorial	Apoyo de CT	TC4251-1993
Documento de país 1995	1995-1997		
Alivio del sobreendeudamiento	Apoyo a BDP mediante préstamos sectoriales	Ajuste financiero Reforma agraria P.híbrido sector energía	GY0032-1995 GY0016-1995 GY0048-1996
Incremento eficiencia sector público	Gestión de proyectos Formulación de políticas Preparación de proyectos Adquisiciones Impuestos y presupuesto	Programa administración sector público Programa preinversión multisectorial	No No
Mejoramiento prestación servicios sociales	Reforma de sector salud/atención de salud Infraestructura educativa Alivio de la pobreza Formación profesional	Reforma y modernización atención de salud GY0010-1989 & enseñanza posprimaria GY0047-1993 & SIMAP II	TC5834-1998 GY0063-2002 GY0025-1996 GY0061-2001 GY0064-2002
Mejoramiento infraestructura y recursos naturales	Rehabilitación vial Rehabilitación eléctrica Infraestructura urbana Defensas marítimas & Riego/drenaje Políticas agrarias Regul. y políticas ambient. Agua Georgetown	GY0005-1992 GY0046-1991 P. híbrido sector electricidad Rehabilitación urbana Ordenamiento costero Reforma política agraria Programa de ordenamiento ambiental Etapa II	GY0026-1997 GY0048-1996 GY0041-1998 GY0052-1999 No TC5432-1996 GY0059-2000 GY0054-1999

Objetivos principales Documento de país 1998	Objetivos sectoriales del Banco 1998-2001	Intervención prevista	Proyectos o CT realizados	Indicadores de resultados
Marco macroeconómico para crecimiento sostenido	Apoyo a gestión macroeconómica, esferas presupuestarias, impuestos/aduana e inversión en sector público	Programa modernización sector público	TC6867-2000 Ningún proyecto	Adhesión a metas del DBP y SRAE, implementación de condiciones de política
Superación tope de deuda	Apoyo a componentes de sector social y reforma administración pública de Iniciativa PPME	Control proceso de deuda Participación del Banco en Iniciativa PPME	Sí Sí	Políticas implementadas y metas logradas
Modernización sector público	Reforma a. pública, fomento de eficacia en prestación, formulación de políticas e inversiones del Estado	Programa de preinversión multisectorial Programa modernización sector público	No CT Ningún proyecto	Inventario. Reducción del plazo y reorganización de compensación concluidos
Desarrollo del sector privado	Fomento reforma regulativa y de política Apoyo a instituciones	Estrategia fomento empresarial Sistema de derechos de propiedad y compras en MSPI	Sí No	Programas CT implementados Registro de títulos Reforma agraria
Agricultura	Liberalización del mercado y el comercio, mayor recurso a sector privado y fomento institucional	Servicios de apoyo agrícola	No	Progreso en PSA Reforma de política
Financiero	Mayor competencia y movilización de recursos	CT para movilización en sistema financiero	No	Legislación Mayor ahorro
Fomento sector social	Mayor capacidad de absorción, recursos presupuestarios disponibles y prestación en salud y educación, ayuda a reducción de la pobreza, mejora condiciones	Programa rehabilitación urbana Vivienda bajo ingreso Agua Georgetown II Enseñanza secundaria	GY0041-1998 GY0052-1999 GY0054-1999 GY0063-2002	Revaluación inmuebles Disponibilidad Reducción pérdidas en medición, recuperación de costos Inversión
Infraestructura productiva	Rehabilitación y ampliación de infraestructura, mejoramiento de gestión y políticas	Bahía aguas profundas Proyecto aeropuertos Cruce río Berbice	No GY0050-1999 No	Estudios de factibilidad y decisiones
Medio ambiente	Reforma marco legal y políticas, titulación tierras, conservación costera, infraestructura sanitaria, capacitación	Proyecto de ordenamiento costero CT para educación ambiental y estudio de titulación de tierras	TC6207-1998 No	Defensa marina en costas bajas Capacitación ambiental Asignación de tierras

- 2.16 Los indicadores de resultados van de la implementación de medidas de política, programas y estudios programáticos, a la aprobación de legislación, el establecimiento del diálogo, la adhesión a las metas macroeconómicas y la solución de problemas de negociación. Los indicadores eran en realidad más bien grandes metas o metas de proyectos y poco reflejaban el progreso en la consecución de los objetivos generales de la estrategia del país o del Banco.
- 2.17 Sin embargo, la estrategia del Banco puede considerarse **adecuada** para las necesidades y prioridades del país y para las propias prioridades del BID. Una esfera que no mereció acento en la estrategia fue la estabilidad política, factor que surgió en 1998 y sigue siendo importante para el desarrollo del país. Guyana estaba preparando su propia estrategia de desarrollo a fines de los noventa, concluida finalmente en 2000, con el título de *Estrategia Nacional de Desarrollo (2001-2010) Un marco de política: erradicación de la pobreza y unificación de Guyana*. El proceso, iniciado en 1993, cuando el Presidente se dirigió al Centro Carter de Estados Unidos pidiendo asistencia en la formulación de una estrategia nacional de desarrollo, generándose el primer borrador en 1996. Este borrador nunca llegó al parlamento por razones políticas. Posteriormente, el Centro Carter se dirigió a la sociedad civil guyanesa para que participara en un intento de que la estrategia fuese un documento más ampliamente consensual. En 1998 se creó un Comité de la Estrategia Nacional de Desarrollo, que finalmente produjo un enorme informe de 350 páginas abarcando todos los sectores de la vida de Guyana. De modo que, cuando el Banco preparaba sus dos documentos de país en este período, se realizaba un ejercicio paralelo entre los propios guyaneses. Existe considerable similitud en términos de objetivos globales en las estrategias, aunque la Estrategia Nacional de Desarrollo tiene un horizonte más lejano (2010) y abarca más sectores que la del Banco. En este sentido, el país se identificó con las estrategias del Banco.
- 2.18 Existía **coherencia** en la estrategia del Banco, como lo reflejan los préstamos y algunas otras operaciones. En la segunda etapa el Banco aprobó 12 préstamos (sin incluir los préstamos para la preparación de pequeños proyectos) por US\$338 millones distribuidos en ocho sectores, los cinco de la primera etapa y los nuevos de finanzas, desarrollo urbano y medio ambiente. En ese período se aprobaron 50 operaciones de CT por US\$22 millones distribuidas ampliamente en unos 14 sectores, encabezados por medio ambiente (9), transporte (7), microempresas (6), modernización del Estado (6) y salud (4). La mayor cobertura de sectores en el programa de CT demuestra la mayor incidencia que estaba teniendo el Banco en la asistencia para el desarrollo del país después de 1995.
- 2.19 En 1994, los Gobernadores aprobaron la Octava Reposición de Recursos (AB-1704) que dio lugar a una ligera modificación en las prioridades crediticias. El acento en el ajuste económico de la Séptima Reposición generó una mayor preocupación por la reducción de la pobreza, la igualdad social, la modernización y la integración y el medio ambiente. Este cambio se reflejó en el programa del Banco con Guyana, pues los objetivos del programa (que figuran en el Cuadro 2.1) reflejaban más las prioridades de la Octava Reposición.

- 2.20 El Banco no ha patrocinado muchos estudios económicos y sectoriales sobre Guyana. En parte, la razón de ello es el gran número de estudios sobre el país realizados en otras organizaciones y organismos. Por ejemplo, realizaron estudios sobre el ajuste de Guyana el FMI, el Banco Mundial, el CIDA y la Unión Europea. El Banco concentró sus esfuerzos, a fines de los noventa, en el sector empresarial, realizando un diagnóstico del sector, un estudio de las microempresas y un proyecto de estrategia de desarrollo empresarial.
- 2.21 En resumen, el BID desempeñó un papel importante en la atención de las necesidades financieras de Guyana, especialmente desde 1995. Los instrumentos elegidos fueron principalmente préstamos para proyectos y préstamos sectoriales, asistencia técnica y alivio de la deuda. Los productos no financieros fueron escasos ya que aumentaron las necesidades de apoyo financiero. El ejercicio de programación estuvo rigurosamente coordinado con otras organizaciones multilaterales. Las necesidades del país eran enormes y estuvieron correctamente definidas en los informes del BID, aunque ha sido difícil evaluar las prioridades dada la amplia gama de necesidades. Pese a todo, la programación ha sido adecuada y coherente, y sus instrumentos ayudaron a reducir los desequilibrios macroeconómicos. No obstante, no se abordaron convenientemente los desafíos políticos, pese a demostrar ser una fuerza distorsionante que amenaza las mejoras económicas.
- 2.22 El aspecto general importante es si la satisfacción de las necesidades financieras ha estado acompañada de un avance en la capacidad de Guyana para retomar el trayecto del desarrollo económico. De modo que, en los programas siguientes, se explora esta cuestión, al analizarse la implementación y la eficacia del programa del Banco.

III. IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

3.1 Entre 1989 y 2001, el BID aprobó 19 importantes operaciones de préstamo y tres operaciones de preparación de pequeños proyectos por más de US\$528 millones. Hasta ahora se ha registrado una cancelación de préstamo de algo menos de US\$20 millones, lo que ubica el total en US\$509 millones. Dos de las operaciones consistieron en préstamos híbridos y una de ajuste sectorial combinada con una CT no reembolsable. Se han desembolsado totalmente siete préstamos importantes y otros cinco préstamos están cerca de la terminación a comienzos de 2002, previéndose el desembolso total este año. En el Cuadro 3.1 se incluyen detalles sobre los préstamos.

Cuadro 3.1: Operaciones de préstamo desde 1989

Proyecto	Sector	Monto millones US\$	Año de aprobación	Terminación prevista	Meses de extensión	Desembolsado (%)
GY0005	Transporte/carreteras	23.40	1992	1997	60	99.1
GY0006	Agua	13.50	1993	1998	43	96.5
GY0010	Educación	46.40	1989	1995	87	92.0
GY0016 ¹	Préstamo sector agrícola	34.00	1995	1998	40	100.0
GY0016	RTC-agricultura	4.10	1995	1999	36	40.2
GY0025	Social/SIMAP*	17.00	1996	2000	24	91.6
GY0026	Transporte/puentes	41.00	1997	2003	0	6.4
GY0032	Préstamo sector financiero	38.00	1995	1999	35	100.0
GY0041	Des.urbano /infraest.	20.00	1998	2004	0	21.5
GY0043 ²	Préstamo sector agrícola *	30.00	1991	1995	0	100.0
GY0043	Agricultura/infraest	22.00	1991	1995	84	83.4
GY0046	Electricidad*	15.47	1991	1992	51	100.0
GY0047	Social/SIMAP*	13.50	1993	1998	20	100.0
GY0048	Préstamo sector electricidad *	45.00	1996	1999	24	100.0
GY0049	Agricultura-BDP*	26.78	1990	1992	38	100.0
GY0050 ³	Transporte/préstamo sectorial	20.20	1999	2004	0	0
GY0050	Transporte/aéreo	9.80	1999	2004	0	11.9
GY0051	PPF for GY0041	0.21	1998	2000	15	100.0
GY0052	Des. urbano /social	27.00	1999	2005	0	5.3
GY0054	Agua	27.00	1999	2005	0	0

Cuadro 3.1: Operaciones de préstamo desde 1989

Proyecto	Sector	Monto millones US\$	Año de aprobación	Terminación prevista	Meses de extensión	Desembolsado (%)
GY0056	Transporte/carreteras	33.00	2001	2006	0	0
GY0057	PPF for GY0052	0.19	1999	2000	11	100.0
GY0059	Medio ambiente	0.90	2000	2002	0	5.0
GY0061	Social/SIMAP	20.00	2001	2002	0	0
GY0067	PEF/Electricidad	0.25	2001	2002	0	22.80
Total		528.70				\$273.40
Cancelado		19.90				
Total		508.80				

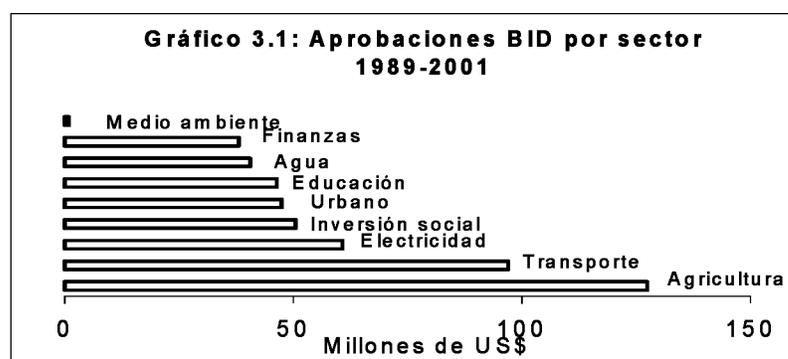
¹ Se completó el componente de préstamos sectoriales de US\$34 millones.

² Se canceló el préstamo sectorial de US\$30 millones de este híbrido después del desembolso del primer tramo de US\$10.1 millones.

³ El préstamo híbrido para transporte aéreo incluye un préstamo sectorial de US\$20.2 millones.

* ITP o evaluación realizada.

3.2 La composición sectorial de las aprobaciones del BID se indica más adelante, en el Gráfico 3.1 que ilustra la gran concentración en los sectores productivo y de infraestructura. En términos de aprobaciones por instrumento, los préstamos para ajuste sectorial representaron US\$167,2 millones en agricultura, finanzas, electricidad y transporte, cerca del 32% de la cartera. Sin embargo, se cancelaron unos US\$20 millones de una operación sectorial, como se indica en el cuadro.



3.3 No ha habido préstamos directos al sector privado. Sólo se aprobaron dos préstamos de la CII por US\$3,3 millones, en 1991 y 1992. Uno fue eliminado en libros y el otro fue cancelado. Se aprobaron seis operaciones del FOMIN por US\$4,9 millones, dos para capacitación, dos asociadas con proyectos de electricidad y telecomunicaciones, una para fortalecimiento institucional del Instituto de Desarrollo de la Empresa Privada, y una para fortalecimiento del sistema de derechos de propiedad.

Asignaciones del FOE para Guyana

- 3.4 Guyana, como uno de los cinco países elegibles para el FOE, recibió la asignación de una porción de los recursos de este fondo en el marco de la Octava Reposición, a partir de 1994. En el Cuadro 3.2 se indican las asignaciones, reasignaciones y la utilización durante el período. Fue apenas en los dos años iniciales que Guyana no usó toda la asignación de recursos del FOE, lo que dio lugar a una pérdida de más de US\$50 millones en posibles préstamos, a lo largo del período 1994-95. En los dos años subsiguientes, Guyana pudo utilizar plenamente las asignaciones del FOE. En el período 2000-01, Guyana usó sólo US\$53,9 millones de su asignación de US\$112,5 millones, dejando unos US\$59 millones que puede usar en los primeros seis meses de 2002 antes de perder los recursos. Con una serie de préstamos en inventario, se prevé que Guyana use plenamente la asignación de 2000-01.

Cuadro 3.2: Asignaciones y utilización de recursos del FOE para Guyana

	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01
Asignación	126.7	103.2	105.4	90.2
Reasignación	-50.6	0	0	22.3
Total disponible	76.1	103.2	105.4	112.5
Utilización	76.1	103.0	104.0	53.9*
% utilizado	100.0	99.8	98.7	47.9

* Dos proyectos programados para su aprobación en 2001 fueron aprobados en junio de 2002 con lo que se utiliza por completo la asignación de 2000-01 para Guyana.

Fuente: Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto.

Resultados de la ejecución

- 3.5 Los resultados de la ejecución en el Banco ahora se miden a través de un informe semestral de seguimiento del desempeño de los proyectos (ISDP) preparado para cada proyecto, los resúmenes anuales del ISDP y el Sistema de información de alerta sobre proyectos (PAIS) que cataloga a los proyectos como “de riesgo” y luego de “alerta” si se detectan dificultades permanentes en su ejecución. En el Cuadro 3.3 se presenta una calificación reciente de proyectos no totalmente desembolsados según los ISDP. De acuerdo con esta información, sólo tres proyectos de los 14 en curso experimentaron dificultades de implementación, todos los proyectos fueron considerados probables o altamente probables en cuanto a la consecución de sus objetivos de desarrollo y uno solo fue considerado de baja probabilidad en cuanto a la materialización de las hipótesis.

Cuadro 3.3: Calificaciones actuales de la cartera de proyectos

Proyecto	Título del proyecto	Objetivos de desarrollo¹	Implementación del proyecto²	Mantenimiento de las hipótesis³
GY0005	Rehabilitación de rutas principales	P	S	H
GY0006	Agua/saneamiento en Georgetown	P	S	H
GY0010	Mejora en enseñanza primaria	P	S	H
GY0016	Política agraria	P	S	L
GY0025	SIMAP. Etapa II	P	S	H
GY0026	Rehabilitación de puentes	P	U	H
GY0041	Desarrollo urbano	HP	S	H
GY0043	P. híbrido a sector agrícola	P	S	H
GY0050	Reforma transporte aéreo	HP	S	H
GY0052	Vivienda bajo ingreso	HP	S	H
GY0054	Agua/saneam. en Georgetown II	P	U	H
GY0056	Carretera Mahaica Rosignol	HP	S	H
GY0059	Vertedero en Georgetown	P	U	H
GY0061	SIMAP. Etapa III	P	S	H

¹ Los objetivos de desarrollo serán alcanzados: alta probabilidad (HP); probable (P); improbable (I).

² Implementación: altamente satisfactoria (HS); satisfactoria (S); insatisfactoria (U); muy insatisfactoria (VU).

³ Se mantienen las hipótesis finales: alta probabilidad (H); probable (P); poca probabilidad (L)

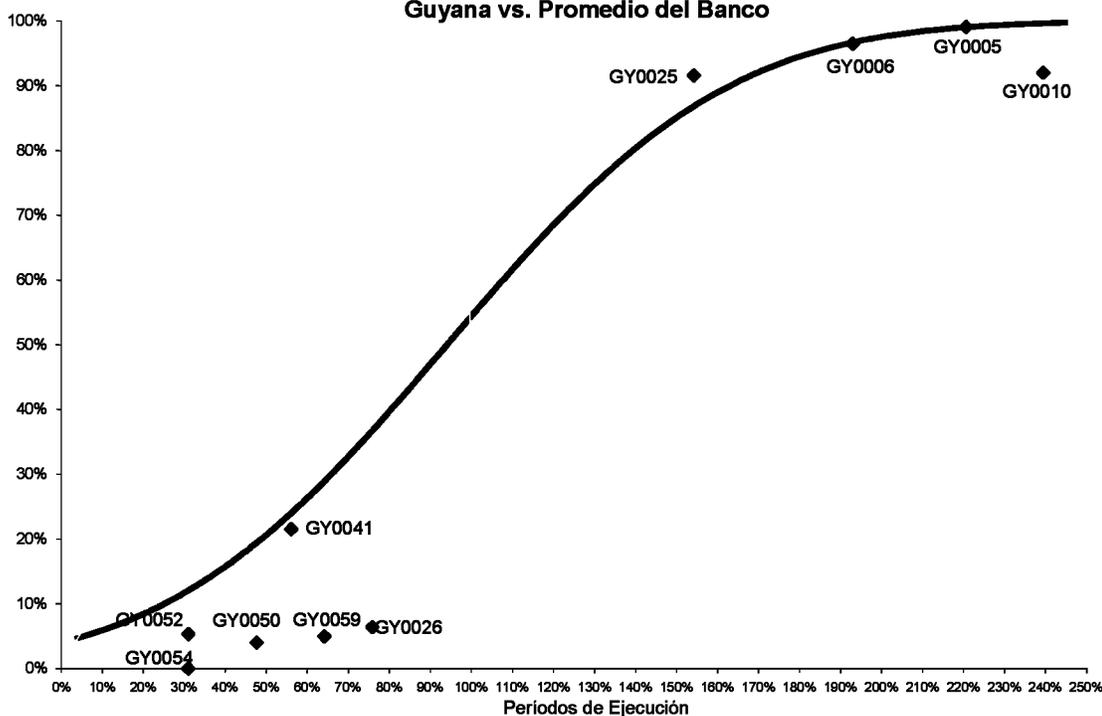
3.6 El sistema PAIS presenta una visión más informativa de las dificultades de la implementación de proyectos en Guyana. Los proyectos que no son calificados como satisfactorios en la implementación o tienen pocas probabilidades de que se mantengan las hipótesis o que se les considera en la trayectoria hacia la consecución de los objetivos de desarrollo pero experimentan dos o más tipos de problemas de desembolsos, pueden ser calificados en “situación de alerta”. En el Cuadro 3.4 se ofrece información sobre los proyectos en tal situación a comienzos de 2002.

3.7 La implementación de los proyectos ha planteado dificultades en Guyana. En el Cuadro 3.1 supra se enumeran los meses de extensión de cada proyecto financiado en el periodo, indicándose en todos los casos, con la excepción de la porción de ajuste sectorial cancelada del híbrido GY0043, los proyectos han sido extendidos mucho más allá de la fecha de terminación prevista. Estas extensiones han variado entre 20 meses para el SIMAP I de 1993 y 87 meses en el proyecto de enseñanza primaria de 1989, con un promedio de unos 45 meses.

Cuadro 3.4: Proyectos actuales en “situación de alerta” del sistema PAIS

Proyecto	Nombre del proyecto	Meses en situación de alerta	Razones de la situación de alerta
GY0006	Agua/saneamiento Georgetown	11	Extensiones de desembolsos /atraso de 12 meses en elegibilidad
GY0016	Política agrícola	11	Baja probabilidad de mantenimiento de hipótesis
GY0026	Rehabilitación de puente	11	Desembolsos bajos /atraso de elegibilidad. menos de 10% desembolsado en 12 meses
GY0050	Reforma transporte aéreo	11	Atraso de elegibilidad /menos de 10% desembolsado en 12 meses
GY0054	Agua/saneamiento Georgetown II	7	Implementación insatisfactoria
GY0059	Vertedero Georgetown	11	Implementación insatisfactoria

Figura 3.1: Períodos de Desembolso y Ejecución de Proyectos de Inversión: Guyana vs. Promedio del Banco



3.8 En la Figura 3.1 se ofrece una comparación del perfil de desembolsos de la cartera de inversiones actualmente activa (sin incluir los préstamos de ajuste sectorial) con el promedio de los proyectos de inversión del Banco. Este promedio deriva de más de 500 operaciones actualmente en ejecución. Los datos indican que los proyectos de inversión anteriores (cuatro, en número) tuvieron un plazo considerable de

ejecución, pero estaban cerca de la norma en el Banco. Los proyectos de inversión más recientes, aprobados después de 1996 (seis, en número) estaban todos ejecutándose más insatisfactoriamente que lo normal en el Banco, aunque es prematuro pronosticar dificultades de implementación graves, a menos que se realicen mayores análisis de las causas de los atrasos. Los resultados de la implementación de los préstamos sectoriales (no figuran supra) también han sido problemáticos. Un préstamo para agricultura fue cancelado después del primer tramo, el segundo préstamo para agricultura terminó tras 40 meses de atraso, el préstamo para el sector eléctrico concluyó tras un atraso de 24 meses, el préstamo para el sector financiero concluyó después de un atraso de 35 meses y el préstamo para el transporte aéreo aún no ha tenido desembolsos.

- 3.9 El documento de país de 1995 informa de las causas de la ejecución insatisfactoria de los proyectos. “La ejecución de los proyectos en el país en general ha sido insatisfactoria, fundamentalmente debido a las deficiencias del sector público”. Más particularmente, los factores incluyen: a) capacidad limitada para la administración de programas debido a las deficiencias del sector público; b) años de negligencia y falta de mantenimiento; c) ausencia de directrices de política claras sobre el papel de los sectores público y privado y d) insuficiencias en el diseño de los proyectos. La “extrema debilidad de las unidades ejecutoras de proyectos en caso todos los proyectos... es resultado de la falta de profesionales competentes en la administración pública, causada por el bajo nivel de los sueldos y salarios públicos, que en promedio son un cuarto de la remuneración del sector privado. En consecuencia, hay pocos ingenieros, especialistas financieros o administradores de programas disponibles, aun cuando el gobierno ha acordado pagar mejores sueldos con financiamiento externo, como lo prevén la mayoría de los proyectos financiados por el Banco.”
- 3.10 En el *Resumen anual de la cartera de países de 1997* se informa que el resultado de la cartera es desalentador debido “a una capacidad institucional extremadamente deficiente en el sector público...causada principalmente por falta de recursos humanos calificados, en general debido a la ausencia de profesionales capacitados en Guyana y a un entorno de trabajo poco atractivo en el sector público, especialmente por los bajos sueldos.” Y continúa señalando que “las unidades ejecutoras de proyectos tienden a ser pasivas y escasamente dotadas, requiriendo constante supervisión de los ministros para que logren avanzar, pero muchos ministros no asumen esta tarea cuando no están dedicados a la actividad electoral”. Las dificultades del sistema de adquisiciones de Guyana también fueron un obstáculo importante en la ejecución de proyectos.
- 3.11 En los *Resúmenes anuales de la cartera de países de 1998 y 1999* se informa de la persistencia de magros resultados en la cartera por muchas de las razones ya citadas. Se señala también el desempeño incorrecto de los contratistas y proveedores locales. Igualmente se señaló como causa de los resultados insatisfactorios que el volumen de los contratos es pequeño por lo que no atraen a empresas internacionales o empresas conjuntas.

- 3.12 El problema de las unidades ejecutoras de proyectos es complejo en Guyana. Dada la baja calidad de la administración pública, los proyectos quedan a cargo de unidades cuyo personal recibe mejores sueldos y está mejor calificado para ejecutar los proyectos. Hay ahora unas 15 unidades operando en Guyana. Aunque consiguieron mejorar la implementación, se plantean problemas, incluida la desigualdad de sueldos, la “fuga de cerebros” de la administración pública, la falta de sostenibilidad y el socavamiento del fortalecimiento institucional en los ministerios ejecutores.
- 3.13 Sin embargo, habida cuenta de la situación institucional que el país y el Banco han enfrentado, la implementación ha corrido relativamente bien. Hay siete operaciones de préstamo concluidas en 1989-2001 y otras cinco que concluirán en 2002. Eso significa que existen nueve préstamos en trámite por unos US\$200 millones, incluyendo dos que fueron aprobados en 2001 por US\$53 millones. Estos resultados se deben en gran parte a la labor de la representación y de la división responsable del Banco, que hicieron un esfuerzo extraordinario para superar las dificultades de implementación. La comunicación constante entre el Banco y la Representación, la participación directa del personal del Banco en la solución de los problemas y las reuniones mensuales de examen de la cartera con el gobierno fueron algunos de los mecanismos con que se procuró una participación activa. Los casos específicos en que se realizaron esfuerzos fueron los del proyecto de carreteras GY0005, en la reformulación de los componentes, y el de infraestructura agrícola GY0043, en la construcción de defensas marítimas y vías de acceso.

IV. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA, EL IMPACTO Y LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

4.1 Al evaluar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad del programa del Banco, es necesario examinar en detalle los sectores que recibieron mayor apoyo de la institución en el período. En el caso de Guyana, éstos incluyen la agricultura, electricidad, carreteras, agua, finanzas e inversión social (educación y SIMAP), todos sectores en que los proyectos han concluido o están cerca de su terminación, representando más de US\$393 millones en préstamos. En el Cuadro 4.1 se indican los resultados basados en el análisis tradicional directo hecho por el Banco de los proyectos descritos en los ISDP y ITP más recientes.

Cuadro 4.1: Resultados de los proyectos informados por el Banco en sectores clave

Proyecto	Monto en US\$	Tipo de préstamo	Implementación	Objetivos de desarrollo
Agricultura	97.0			
GY0049-1990 terminado* 1995	26.8	Apoyo a BDP	Atraso 38 meses satisfactorio	Mucho éxito en consecución de objetivos fijados (ITP)
GY0043-1991* 83% desembolsado	32.1	Híbrido — Parte de ajuste cancelada	Atraso de 84 meses satisfactorio	Resultados probables (ISDP) cerca de terminación
GY0016-1995 terminado 2001	38.1	Ajuste sectorial CT en curso	Atraso 40 meses satisfactorio	Probable (ISDP) . sin explicaciones
Electricidad	76.6			
GY0033/46* 1991 terminado	31.6	Inversión	Atraso 51 meses	No logró los objetivos exactos (ITP)
GY0048-1996* terminado	45.0	Ajuste sectorial	Atraso de 24 meses. muy satisfactorio	Altamente probable (ISDP) Sin explicación
Carreteras	64.4			
GY0005-1992 99% desembolsado	23.4	Inversión	Atraso 60 meses satisfactorio	Resultados probables (ISDP) cerca de terminación
GY0026-1997 6% desembolsado	41.0	Inversión	Insatisfactorio Graves atrasos	Probable (ISDP) sin explicaciones
Agua	40.5			
GY0006-1993 97% desembolsado	13.5	Inversión	Atraso 43 meses satisfactorio	Probable (ISDP) "mejoras observables"
GY0054-1999 0% desembolsado	27.0	Inversiones	Intento consolidac. insatisfactorio	Probable (ISDP) sin explicación
Social	76.9			
GY0010-1989 92% desembolsado	46.4	Inversión educación	Atraso 87 meses satisfactorio	Probable (ISDP) éxito en resultados
GY0047-1993* terminado 2000	13.5	Inversión social	Atraso 20 meses satisfactorio	Probable (ISDP) "evidentemente tiene impacto"
GY0025-1996* 92% desembolsado	17.0	Inversión social	Atraso 24 meses satisfactorio	Probable (ISDP) "evidentemente tiene impacto"
Finanzas				
GY0032-1995 terminado 2001	38.0	Ajuste sectorial	Atraso 35 meses satisfactorio	Probable (ISDP) Sin explicación

* ITP o evaluación realizado.

Cuadro 4.2: Resultados según los informes de terminación del proyecto

Proyectos	GY0049 — 1990	GY0046 — 1990	GY0043 — 1991	GY0047 — 1993	GY0048 — 1996
Objetivos de desarrollo	Rehabilitación en agricultura	Rehabilitación de instalaciones eléctricas	Ajuste híbrido de sector agrícola	Mitigación impacto social	Préstamo sector electricidad
Calificación	Muy exitoso	No cumplió objetivos	Parcial	Probable	Probable
Efectos directos previstos en el diseño	Aportar recursos en divisas para importación de insumos agrícolas para subsectores azucarero y arrocero a fin de <u>rehabilitar capacidad productiva y revertir merma en producción y exportación</u>	i) Completar rehabilitación de GEC iniciada con préstamo anterior para aumentar cantidad y confiabilidad de la electricidad y ii) Fortalecer capacidad institucional de GECs proveyendo cargos clave con personal calificado	Reactivar producción agrícola, fortalecer servicios de apoyo y eliminar restricciones en producción y exportación	Limitar impacto negativo del ajuste, atender necesidades prioritarias de a) la población y b) la población más vulnerable	Mejorar eficacia del sector para prestar servicios más confiables a costo accesible, mediante reforma del sector i) fomentando participación de inversionistas privados y ii) modernizando marco legal, regulativo e institucional para participación de sector privado
Efectos directos examinados en ITP?	Sí, la producción azucarera aumento 92% en periodo 1990 a 1995, y la arrocera 237%, sobre todo a raíz de acceso a insumos suministrados por el programa	No cumplió los objetivos de 56 MW, pese a algunas mejoras de sólo dos unidades operativas a 8 con 45 MW. Todas las plantas aumentaron rendimiento y vida operativa	Algunos objetivos logrados en sentar bases para futuros avances. Primer tramo centrado en reforma de política, generar estudios diagnósticos y planes de acción como antecedentes útiles para encargados de formular políticas	Sí, pero “careció de método para evaluar en qué sentido los grupos patrocinantes representativos eran segmentos vulnerables ni si se satisfacían necesidades prioritarias de las comunidades. Sin idea de ingreso medio de beneficiarios por debajo de línea de pobreza”	Permitió ingreso de inversionistas privados y reformas del marco legal, regulativo e institucional. No se intentó juzgar si hubo mejoras en eficiencia
Efectos directos en relación con beneficiarios	No directamente para los trabajadores azucareros y para arroceros	No	No, pero posibles efectos directos futuros de otros préstamos	Sí, pero no aportó efectos directos	No
TRE ex-ante	No	No	No	No	No
TRE recalculada	No	No	No	No	No
Proyección de beneficios	No	No	No	No	No
Evaluación ex post concluida ¿resultado?	Sí, no más de 6 meses tras terminación. Evaluación ex post concluida	Tres años después del último desembolso	Sí, de 6 a 12 meses después de último tramo, préstamo cancelado, por tanto, no se hizo evaluación ex post	Evaluación ex post de 10 subproyectos por año. Evaluación intermedia necesaria y realizada	No
Relatos adicionales	Sí, en entrevista con jefe unidad ejecutora	No	No	Sí, en nutrición	No

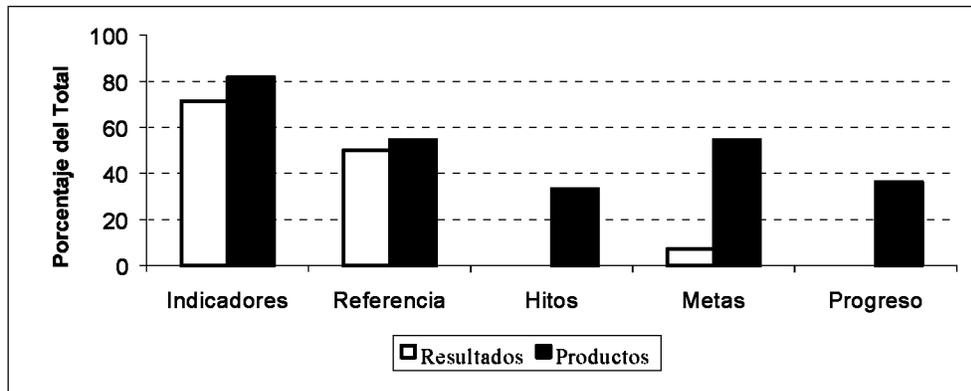
- 4.2 Tanto los ISDP como los ITPs requieren juicios de valor, para calificar los proyectos por la implementación y el logro de los objetivos de desarrollo. En el Cuadro 4.1 se ofrecen los resultados declarados en estas dos categorías. Casi todos los proyectos sufrieron atrasos en la implementación, pero sólo dos fueron catalogados insatisfactorios y todos fueron considerados probables o altamente probables en cuanto al logro de los objetivos de desarrollo. La evaluación directa tiende a calificar a los proyectos en forma bastante positiva. Sin embargo, al examinar la información cualitativa y textual contenida en los informes, surge una visión más matizada de los proyectos. En el Cuadro 4.2 se examinan los ITP concluidos de cinco proyectos. Uno fue considerado muy exitoso en el logro de los objetivos de desarrollo, dos fueron considerados probables y dos fueron considerados parcialmente exitosos o no habiendo cumplido las previsiones. Sin embargo, al examinar los efectos directos de los proyectos, los ITP informan poco sobre los resultados reales. En algunos casos, el ITP indicaba que era muy pronto para identificar resultados o que no existían datos o métodos para evaluar los efectos directos. En un proyecto se consideró posible alcanzar efectos directos futuros con nuevos préstamos.
- 4.3 No se intentó en los cinco ITP relacionar directamente los resultados con los beneficiarios, aunque ello fue posible en el caso del proyecto SIMAP I. Ninguno de los proyectos ofrece tasas de rendimiento económico ex ante ni se intentó calcular esas tasas en el ITP, como tampoco se realizaron proyecciones de los beneficios otorgados. Tres de los proyectos requirieron una evaluación ex post, sólo una se completó, una quedó incompleta y la tercera no se realizó porque se canceló el componente de ajuste del GY0043. A efectos comparativos, en el Anexo C se presentan las categorías de las operaciones concluidas del Banco Mundial.

Totalidad de la evaluabilidad

- 4.4 En la totalidad de la evaluabilidad del diseño de los proyectos se examinan los proyectos en términos de la especificación de indicadores, información de referencia, hitos, metas y mediciones de avance para cada objetivo originalmente especificado en el documento de proyecto. La totalidad del diseño de proyecto se deriva de una matriz del marco de resultados del proyecto que en la dimensión vertical especifica las metas y los objetivos específicos, y en la horizontal incluye el indicador, la referencia, los hitos, las metas y las mediciones de avance. En el Anexo D se incluyen las matrices de los marcos de resultados utilizados para calcular el índice de totalidad tanto para los objetivos de producto como de efectos directos. La totalidad se define como el coeficiente suma de celdillas llenas/suma total de celdillas de la matriz. El índice de totalidad varía de 0 a 100 (total). Cuanto más bajo es el índice, menos definidos están los objetivos y la evaluabilidad del proyecto desde el comienzo, lo que impone mayores dificultades a la producción de una evaluación posterior del proyecto.
- 4.5 En el Gráfico 4.1 se resumen los índices de totalidad de unos dos tercios de los proyectos de Guyana. Se realizó este ejercicio en el caso de los préstamos de inversión y los préstamos de ajuste sectorial. Con respecto a los objetivos de efectos

directos, si bien el 70% habían definido un indicador del objetivo, sólo cerca del 50% establecían mediciones de referencia y el 7% proponía metas de desarrollo. Ninguno de los objetivos establecía hitos o mediciones del avance. Los objetivos en materia de producto o efectos directos estaban mejor definidos en términos de evaluabilidad, pues el 82% tenía indicadores, el 55% establecía mediciones de referencia, el 33% establecía hitos, el 55% establecía metas y el 36% establecía mediciones del avance.

Gráfico 4.1. Índice de totalidad de la evaluabilidad del diseño de los proyectos



Agricultura

4.6 La agricultura ha sido uno de los sectores más importantes de la economía guyanesa desde la independencia, y representa una parte sustancial del PIB, la exportación y el empleo. El azúcar y el arroz, a fines de los ochenta, ocupaba más del 75% de la tierra cultivada, lo que representaba más del 40% del total de exportaciones. Sin embargo, la situación de este sector se había deteriorado sustancialmente a partir de los sesenta. El subsector azucarero ha sido controlado por la empresa estatal Guyana Sugar Corporation (GUYSUCO) desde su nacionalización en 1976. Ello ocurrió tras un auge de ganancias del subsector en 1974, ante un alza de precios de los productos básicos. En la época de la nacionalización, la producción de azúcar era de unas 350.000 toneladas, pero disminuyó a unas 250.000 toneladas en 1985 y a sólo 130.000 toneladas en 1990. El cultivo de la caña disminuyó, pasando la superficie explotada de 149.000 acres en 1980 a 119.000 en 1990. Las cosechas y el rendimiento disminuyeron, en gran medida debido a falta de divisas para los insumos y la sustitución de equipo, problemas laborales, falta de administradores calificados, diversificación y desviación de recursos. La situación de 1990 se deterioró particularmente, registrándose una baja del producto del 21% respecto al año anterior. El Banco Mundial calcula que la decadencia del subsector representaba de por sí casi el 60% de la disminución del PIB en el período 1983-1990. Para corregir la situación, el gobierno contrató a la empresa británica Booker Tate en 1990, que se encargaría de la gestión de las operaciones de GUYSUCO.

4.7 El subsector arrocerero registró una disminución similar pero más lenta en los ochenta, aunque la configuración estructural era diferente. El cultivo estaba

fundamentalmente controlado por propietarios privados, pero muy regulado en esa década en que el Ministerio de Agricultura imponía controles de precios y la autoridad reguladora (Guyana Rice Milling and Marketing Authority) tenía el monopolio del molinado, las ventas y la exportación. El desarrollo global del subsector fue afectado y el resultado fue una merma de la producción de arroz, en promedio, de 3% por año, y de las exportaciones, de 5% por año durante la década. La menor rentabilidad causada por las políticas de intervención de precios del gobierno y la sobrevaloración del tipo de cambio tuvo gran impacto en el bienestar del medio rural.

- 4.8 Buena parte de las tierras agrícolas costeras de Guyana se encuentra algunos pies por debajo del nivel de la marea alta y queda expuesta a inundaciones. La costa está protegida por varios tipos de defensas contra el mar: diques de tierra (165 km), diques de cemento o acero (70 km) y terraplenes (80 km). Estas defensas fueron afectadas por la constante erosión y, dadas las dificultades financieras del país, no se realizó el debido mantenimiento. La situación era de tal deterioro que en un año, a fines de los ochenta, se produjeron 50 fracturas.
- 4.9 El Banco ha participado considerablemente en el sector agrícola guyanés. Desde que el país ingresó al BID en 1976, se aprobaron diez préstamos por un total de US\$237 millones. Desde 1989, el Banco aprobó tres importantes operaciones de préstamo por US\$113 millones y nueve CT por más de US\$3,3 millones. En 1990, el Banco aprobó un préstamo de US\$27 millones para rehabilitación agrícola (GY0049). A fines de 1991 se aprobó un préstamo híbrido para el sector agrícola por US\$52 millones (GY0043). La operación se desglosaba en un componente de ajuste sectorial por más de US\$30 millones y un componente de inversión de US\$22 millones. Posteriormente se cancelaron casi US\$20 millones del componente sectorial. El tercer préstamo (GY0016) fue aprobado en 1995 para el sector agrícola por US\$34 millones, acompañado de una CT paralela de US\$4,1 millones en respaldo de la operación. Otra CT no reembolsable (ATN/SF-5098) por US\$2,5 millones ubicó el total de apoyo institucional en el marco del préstamo a US\$6,6 millones. Las operaciones de CT se orientaban a la preparación de proyectos, el apoyo institucional al Ministerio de Agricultura y el apoyo al planeamiento estratégico en el sector arrocero.
- 4.10 Los objetivos de estos préstamos consistían en brindar apoyo a la balanza de pagos y rehabilitar la capacidad productiva, revirtiendo la disminución de la producción y las exportaciones. El GY0049 otorgó recursos para importar insumos agrícolas y la operación híbrida GY0043 apuntaba a respaldar la recuperación económica mediante la reactivación de la producción agrícola. La porción de ajuste sectorial se orientaba a implementar reformas de política e institucionales en el sector a través de tres tramos, en tanto el componente de inversión se proponía apoyar las reformas reparando las defensas marítimas y mejorando y manteniendo las vías de acceso. El componente de ajuste fue cancelado ya después del primer tramo porque “la agenda de política era demasiado ambiciosa, no existía apoyo financiero y técnico

para que el Ministerio implementara las políticas y se produjeron atrasos en la ejecución de la política.”⁵ El componente de inversión fue reestructurado y ampliado oficialmente en junio de 1998. El préstamo GY0016 de 1995 continuaría el proceso de reforma mejorando el ambiente del sector, consolidando la liberalización del comercio mediante una concentración en el arroz y ampliando el proceso de ajuste económico a las tierras, al desagüe y al riego.

- 4.11 **Productos y efectos directos.** En el marco del GY0049, se gastaron cerca de US\$31 millones en la compra de maquinaria, equipo, agroquímicos y repuestos. El programa fue considerado en el ITP como muy exitoso en la consecución de los objetivos fijados, aumentando la producción azucarera en 92% entre 1990 y 1995 y la arrocería en 237%, fundamentalmente a raíz del acceso a los insumos suministrados por el programa. La exportación de azúcar aumentó en 71% y la de arroz, en 293%. Al cabo del programa, existía acceso a una serie de agroquímicos y equipo en las zonas agrícolas de la costa. En el marco del GY0043, sólo se cumplieron totalmente las condiciones de política establecidas en el primer tramo del ajuste sectorial. Las mismas se concentraban en la elaboración de planes de acción y términos de referencia para introducir reformas de política e institucionales necesarias para los desembolsos del segundo y tercer tramo. Además, se liberalizó el mercado del arroz mediante la eliminación de la fórmula de precios y de las restricciones del libre movimiento de arroz en granza y pulido; se prepararon planes de acción para racionalizar los procedimientos de exportación, reestructurar la gestión del control del agua, racionalizar la Autoridad de Desarrollo Agrícola de Mahaica-Mahaicony-Abary, establecer un programa de transferencias en efectivo, la privatización/arrendamiento de las actividades no azucareras de GUYSSUCO y reformar los servicios de extensión agrícola. Aunque se cumplieron parcialmente las condiciones del segundo tramo, existían una serie de problemas de política que obstaculizaron totalmente la ejecución del programa de política, incluidas las políticas de drenaje y riego y las políticas agrarias preparadas por el anterior gobierno. El cambio de gobierno de 1993 afectó la ejecución de los proyectos dado que el nuevo gobierno tenía una perspectiva filosófica y enfoques diferentes de los aspectos de política.
- 4.12 El componente de inversión de US\$22 millones para las defensas marítimas y las rutas de acceso, pese a las demoras, está por concluir y se considera satisfactorio en su implementación y probable en cuanto a la consecución de los objetivos de desarrollo, habiéndose concluido una parte sustancial de la rehabilitación de las defensas y la rehabilitación y mejoramiento de las rutas de acceso a los establecimientos agrícolas. Se prevé una evaluación ex post entre los seis y doce meses después de terminado el proyecto.
- 4.13 El PSA GY0016 fue aprobado en diciembre de 1995 para ser desembolsado en dos tramos iguales. Se cumplieron las condiciones del primer tramo y el desembolso se efectuó en diciembre de 1996, en tanto el segundo tramo se desembolsó en octubre

5 ITP de GY0043.

de 2001. De la CT reembolsable por US\$4,1 millones, se desembolsó US\$1,65 millón y de la CT no reembolsable de US\$2,5 millones, se desembolsó algo más de US\$1,2 millón. El GY0016 está catalogado satisfactorio en cuanto a su implementación y probable en cuanto al logro de sus objetivos de desarrollo. De acuerdo con el informe sobre el segundo tramo, hubo demoras en la preparación del programa que afectaron adversamente la oportuna consecución de los objetivos. Los efectos adversos causados por estas demoras se combinaron con la influencia de fenómenos naturales (El Niño y La Niña); un proceso político difícil y una crisis de precios y financiera afectaron el sector arrocero. Pese a los elementos adversos, se superaron las metas del PSA original en aspectos tales como la reducción de impuestos y comisiones a la exportación de arroz, la iniciación de un plan para transformar tierras públicas en tierras privadas de tenencia libre y la creación de asociaciones de usuarios del agua. El cumplimiento de la mayoría de las condiciones específicas fue considerado plenamente satisfactorio, y sólo tres condiciones, relacionadas con el desempeño de los organismos, fueron calificadas como “parcialmente satisfactorias”. Tres casos de “satisfacción parcial” reconocieron que aún se requerían mejoras en los organismos públicos, aunque se había avanzado y se había cumplido el compromiso original asumido por el gobierno.

- 4.14 **Defensas marítimas.** El proyecto del Banco GY0043 disponía una pequeña porción para rehabilitación de diques. Se completaron cerca de cinco km, faltando cerca de 1,5 km. El empeño del Banco fue pequeño en comparación con las necesidades. El Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Caribe y la UE tienen proyectos de rehabilitación, pero el único concluido es el de la UE. Los proyectos del Banco Mundial y del BDC no cumplieron sus objetivos debido a problemas con las licitaciones (los contratistas locales cuentan con capacidad limitada para asumir contratos grandes y los extranjeros no quieren asumir los riesgos de contratos con Guyana sin una elevada prima). El préstamo del Banco Mundial fue retirado para destinar los fondos a un proyecto vial y el programa del BDC recommenzó. Un estudio financiado por una CT del BID⁶ proponía la integración de las defensas marítimas en un programa más amplio de ordenamiento costero. Aparte de la rehabilitación de las estructuras rígidas, el programa establecía estudios para el ordenamiento y extensión de los manglares, la supervisión y estudios de referencia. La estrategia no fue totalmente respaldada por el gobierno, pero se implementarán muchos aspectos de la misma en un nuevo proyecto de la UE. Es necesario rehabilitar cerca de un tercio del sistema de diques marítimos.
- 4.15 **Impacto y sostenibilidad.** La agricultura tuvo un giro importante en la década. El valor agregado al PIB de la agricultura bajó a 26% en 1990, para empezar a repuntar de inmediato, con la implementación de cambios de política sectorial, y al poder el país volver a importar insumos agrícolas. El valor agregado llegó a superar 40% en 1992 y ha mantenido niveles del 35% y el 40% desde entonces. Un cambio

6 BID. Guyana Shorezone Management Program. Design and Feasibility Study. Final Report. enero de 1995.

importante fue la liberalización del régimen cambiario, que tornó más competitivos internacionalmente los productos agrícolas de Guyana. De 1993 a 1999, el crecimiento agrícola registró una media de 5,4%.

- 4.16 **Azúcar.** La decadencia del sector azucarero empezó a revertirse en 1991, tras la contratación de la empresa británica Booker Tate para operar GUYSUCO. Las relaciones laborales mejoraron tras el aumento de los salarios de los trabajadores. Con más de 28.000 trabajadores a comienzos de los noventa, el sector representaba una porción sustancial del empleo. La producción azucarera pasó de 132 toneladas métricas en 1990 a más de 321 toneladas métricas en 1999, antes de bajar a 273 toneladas métricas en 2000. El subsector representa ahora el 16% del PIB. Las exportaciones se duplicaron con creces desde 1990, registrando 271 toneladas métricas en 1999, (el 25% de los ingresos de exportación). Para 1999, el número de empleados del sector se había reducido a menos de 19.000, reflejo del creciente uso de maquinaria y el mayor salario. Se ha tornado más difícil la contratación y los salarios para los cañeros son ahora tan altos que es más eficiente la carga mecánica. El Banco Mundial tuvo la delantera en el subsector, dando asesoramiento de política, particularmente sobre el plan estratégico del gobierno, que requiere sustanciales inversiones en los próximos cinco años. El tratamiento preferencial de Guyana en sus mercados de exportación, en particular la UE, en el marco del plan preferencial especial para el azúcar y el protocolo para el azúcar, ha sido cuestionado tras el reciente anuncio de la iniciativa “Todo Menos Armas” de abrir el mercado de la UE a los países menos desarrollados. Sigue habiendo presión del Banco Mundial para que el gobierno privatice GUYSUCO a fin de mejorar más su rendimiento.
- 4.17 **Arroz.** El sector arrocerero también registró mejoras sustanciales después de 1990. La superficie cultivada pasó de apenas 188.000 en 1990 a 534.000 en 1996. La producción de arroz pasó de 93.000 toneladas métricas en 1990 a más de 365.000 en 1999, al pasar los rendimientos medios de 1,23 a 1,6 tonelada métrica por acre. La exportación es cuatro veces mayor que en 1990 y representa el 14% del total de exportaciones. Los aumentos en la producción no han sido totalmente parejos debido a la gran variabilidad climática. En 2000 bajó la producción y la exportación a 292.000 toneladas y 208.000 toneladas, respectivamente. Ello se debe a varios factores, como las grandes inundaciones de comienzos de 2000. Los precios mundiales del arroz bajaron mucho, registrando un valor de US\$215 a US\$245 en 2000 (comparado con un precio de US\$412 en 1996). Esto complicó las dificultades financieras del sector, al igual que el sustancial aumento del petróleo, que afectó a la producción altamente mecanizada. Sigue habiendo problemas, especialmente debido a la gran deuda de los agricultores para incrementar la producción. Esta deuda es de unos GY\$16 mil millones (US\$90 millones) y existe presión en los bancos comerciales para condonar parte de la deuda, con participación del gobierno.

Electricidad

- 4.18 La Guyana Electricity Corporation (GEC) era el único servicio público de electricidad responsable de la generación, transmisión y distribución en el país, pero representaba sólo cerca de la mitad de la capacidad instalada, siendo las restantes instalaciones autogeneradoras en su mayoría propiedad de la industria. El suministro de electricidad se basaba en la generación térmica con petróleo importado. En los ochenta, GEC enfrentó numerosas dificultades para prestar un servicio seguro, con frecuentes interrupciones causadas por una capacidad de generación y reservas insuficientes, y un mantenimiento inadecuado. El precio era tan elevado que muchos clientes preferían generar su propia electricidad. El rendimiento era muy bajo y la compañía sufría grandes pérdidas de electricidad y financieras. El consumo per cápita bajó sostenidamente de 500 Kwh en 1980 a 200 Kwh en 1989, colocando a Guyana en el segundo lugar entre los consumos más bajos del Caribe, después de Haití. Guyana recibió considerable apoyo de la comunidad internacional en el sector de la electricidad desde la independencia, pero en la última década el BID pasó a ser la principal fuente financiera del sector, razón por la cual, se le pueden atribuir, junto con el gobierno, los resultados obtenidos en fechas recientes.
- 4.19 A comienzos de los ochenta se aprobaron cuatro operaciones de CT por US\$577.000 para estudios en el sector. El primer préstamo de US\$16,1 millones fue aprobado en 1985 (GY0033) para un programa de rehabilitación de la GEC acompañado por una CT no reembolsable de US\$1,5 millón para fortalecimiento institucional. Una segunda operación para rehabilitación por US\$15,5 millones (GY0046) fue aprobada a comienzos de 1991 para complementar la primera. Hubo una CT no reembolsable (ATN/JF-5120) de US\$750.000 aprobada en 1995 para la preparación de una tercera operación de préstamo (GY0048), aprobada en 1996 por US\$45 millones, como programa de ajuste sectorial. Al mismo tiempo, se aprobó una operación del FOMIN (ATN/MT-5429) por casi US\$1 millón para ayudar a la ejecución de la operación sectorial.
- 4.20 El GY0033 apuntaba a incrementar la cantidad y confiabilidad de la electricidad restaurando las instalaciones generadoras principales a un nivel para utilizar mejor la inversión existente, evitando un mayor deterioro y atendiendo a las necesidades de energía hasta 1988. También procuraba fortalecer la capacidad de gestión, mejorar la situación financiera de la empresa y reducir las limitaciones de recursos humanos. El GY0046 aportó financiamiento adicional y propuso financiar la contratación de una empresa para dar apoyo gerencial a GEC en las áreas financieras. La tercera operación, GY0048, y la operación afín del FOMIN, respaldaron la privatización de GEC a través de una empresa conjunta público-privada para la creación de una nueva compañía, con similares reformas sectoriales, de política y regulativas, con el agregado de apoyo del FOMIN.
- 4.21 Surgieron problemas serios en la implementación del GY0033. Fue postergado dos años debido a problemas de compras de bienes y desempeño insatisfactorio de los consultores contratados para la unidad de ejecución del proyecto. La demora causó

mayor deterioro al equipo generador, lo que requirió nuevas reparaciones. Asimismo, el costo real de la rehabilitación había sido subestimado en el análisis original. Al final, se necesitaban US\$13,5 millones más, de un nuevo préstamo, para concluir la rehabilitación del equipo generador. El GY0046 también procuraba facilitar la privatización de GEC. En la preparación del préstamo del Banco, no se tuvo en cuenta la posibilidad de un cambio de gobierno, que después se produjo en 1992. El nuevo gobierno, con una filosofía diferente sobre la privatización de la electricidad, no continuó con la privatización planeada y se interrumpieron las negociaciones con la compañía que apoyaba la gestión de GEC. Ello determinó el incumplimiento de las condiciones del primer desembolso del GY0046, determinando un gran atraso entre la aprobación y la elegibilidad del proyecto. La posterior contratación de consultores individuales, en lugar de una empresa, para asesorar a GEC, contribuyó también a las dificultades de ejecución. El componente del préstamo de fortalecimiento de GEC no fue utilizado, con lo que la empresa careció de personal calificado y recursos para funcionar en forma eficiente y eficaz. La implementación de la operación sectorial GY0048 fue considerada satisfactoria. Los objetivos legislativos se materializaron relativamente rápido, pero se produjeron dificultades en la privatización debido a problemas en la búsqueda y concreción de una alianza con el sector privado. El segundo tramo del préstamo fue desembolsado en diciembre de 1999 y el tercero, en diciembre de 2000.

- 4.22 **Productos y efectos directos.** El ITP del segundo préstamo, GY0046, declara que los proyectos de rehabilitación tuvieron cierto éxito, aunque no alcanzaron las metas fijadas en el documento de préstamo. Se afirma que, antes del préstamo original GY0033, el suministro de electricidad de GEC se realizaba en nueve estaciones con 28 unidades con una capacidad instalada de 106 MW. Sin embargo, la capacidad era de sólo el 50% debido a numerosos problemas. Cuando se aprobó el GY0046, la situación había empeorado. La ejecución del primer préstamo se vio gravemente afectada por problemas institucionales y financieros (ya señalados). En 1990, la capacidad instalada se había reducido a 72 MW y la capacidad operativa a 28 MW. Debido a interrupciones, la capacidad operativa variaba entre 4 MW y 28 MW, en tanto el auge de la demanda a veces se calculaba en 50 MW a 60 MW. Las pérdidas del sistema de GEC eran enormes, con una media de más de 25%, sólo una pequeña parte (cerca del 3%) debida a pérdidas técnicas, siendo la mayor parte debida a fallas de facturación y a conexiones clandestinas.
- 4.23 Al concluir el GY0046 en noviembre de 1996, como resultado directo del proyecto, la potencia generada aumentó de un promedio de 10 MW a 45,3 MW. Ello era cerca del 20% menos de la meta de 56,5 MW. En una planta, las unidades se detuvieron totalmente apenas 18 meses después de la rehabilitación; en otro, la disponibilidad quedó en el 58%, menos de la meta del 80%, debido a problemas con la caldera, y en una tercera, la disponibilidad era del 30%, muy por debajo de la meta de 70%. Sólo una planta registró una disponibilidad superior a la meta. Dentro del proyecto se adquirieron repuestos para todas las plantas, con excepción de una, como estaba previsto. Se informó que la transmisión y distribución superaba lo previsto, aunque no se habían fijado metas. Se requería mucho más trabajo para rehabilitar totalmente el sistema de transmisión y distribución. También se afirmaba

que el GY0046 no había cumplido el objetivo de consolidar institucionalmente a GEC. Tras un cambio de gobierno en 1992, la decisión de no contratar al equipo de administración ni renovar los contratos de los consultores individuales conforme al presupuesto del programa, determinó que GEC siguiera afectada por falta de directivos y personal general calificados y, en última instancia, hubo que abordar la cuestión en el préstamo de 1996.

- 4.24 En el borrador del ITP para el préstamo de ajuste sectorial GY0048 se afirmaba que el préstamo había logrado que ingresaran inversionistas privados al sector de la electricidad y las reformas del marco legal, regulativo e institucional del sector. La privatización, tras cierta demora, demostró ser exitosa. Al principio, cerca de 40 inversionistas extranjeros expresaron interés en la licitación. Posteriormente, al anunciar del gobierno que vendería el 40% de GEC a un socio privado estratégico con control de la gestión, el 20% a inversionistas privados locales, reteniendo el 40%, unos 30 inversionistas siguieron interesados. De ellos, el gobierno seleccionó a ocho, tres de los cuales presentaron ofertas dentro del plazo de enero de 1997. A la fecha del desembolso del primer tramo (diciembre de 1997), el gobierno estaba negociando con Sask Power de Canadá. Cuando ese inversionista se retiró (sobre todo por una evaluación pesimista del clima de inversión en Guyana, tras los disturbios de fines de 1997), el gobierno inició una segunda licitación. Esta vez se llegó a la selección de un plan de inversión de US\$23,45 millones para rehabilitar y mejorar los servicios e instalaciones de GEC propuesto por el Americas and Caribbean (AC) Power Ltd. Consortium, formado por la U.K. Commonwealth Development Corporation y Electricity Board de Irlanda. Tras negociaciones de junio de 1998 a junio de 1999, el gobierno y AC Power ratificaron los cuatro acuerdos principales para la transacción y el establecimiento de Guyana Power and Light, Inc. (GPL), como empresa con el 50% cada uno de acciones ordinarias en poder del gobierno y AC Power, y administrada por AC Power. El cierre financiero y el establecimiento real de GPL se produjo el 1 de octubre de 1999 cuando el nuevo servicio asumió algunos de los activos y pasivos de GEC. Desde entonces, AC Power ha sido totalmente responsable de la operación y gestión de GPL.
- 4.25 Aún no se concretó la participación de inversionistas locales privados en un 20%. Como parte de los acuerdos entre el gobierno y AC Power, se reunirá capital adicional a través de una colocación privada en instituciones con base en Guyana de hasta el 5% del capital accionario ordinario de GPL dentro de los dos años siguientes al cierre, disminuyendo en forma consiguiente la tenencia de acciones ordinarias del gobierno y AC Power. Dentro de los cinco años a partir del cierre, GPL realizará una oferta pública inicial que, combinada con la colocación privada, colocará los paquetes accionarios del gobierno y AC Power en 40% cada uno y el 20% quedará en el sector privado nacional (incluidos los empleados de GPL) y, posiblemente, de otros países de la CARICOM. Dada la magnitud de la oferta pública inicial prevista y la escala relativamente pequeña de las ofertas recientes en Guyana, el gobierno convino con una recomendación del Banco de examinar (con apoyo del FOMIN) el marco y los procedimientos legales y regulatorios existentes a fin de facilitar la colocación privada y la oferta pública de las acciones de GPL.

Existen algunas interrogantes acerca de si será posible captar inversionistas locales para el 20% de la propiedad de la empresa antes de 2004.

- 4.26 A fines de 2001, AC Power había invertido US\$20 millones (de un compromiso de US\$23,45 millones) en actividades que incluían el desarrollo de las actividades iniciales y el plan de expansión. GPL proyecta otras inversiones por unos US\$40 millones durante 2001-06 para colocar el servicio a niveles internacionales. El ITP establece que desde que inició las operaciones, con excepción de las pérdidas técnicas, GPL logró cumplir o superar todas las metas de desempeño incluidas en la licencia, pese a marcados aumentos del petróleo, cortes imprevistos de electricidad, interrupciones en la generación y sobrecarga de la transmisión. El ITP establece que el panorama es positivo, en base al programa quinquenal de desarrollo y expansión de GPL.
- 4.27 En cuanto a las reformas **legal, regulativa e institucional**, en 1999 fue aprobada y entró en vigor la Ley de reforma del sector eléctrico (ESRA), que crearía la estructura legal y regulatoria moderna para otorgar la licencia de suministro de electricidad por proveedores públicos (GPL y productores de energía independientes) y proveedores privados (particulares y empresas que se autoabastecen y abastecen a otros en sus alrededores). ESRA estableció la GPL como empresa pública por acciones, definió la relación entre proveedores públicos y consumidores, definió los principios y procedimientos para fijar las tarifas que los proveedores públicos pueden cargar a los consumidores finales, estableció los principios que rigen la electrificación rural y la relación entre GPL y los productores de energía independientes, y especificó el papel del Ministerio responsable, limitándolo a las cuestiones que afectan a la política y los procedimientos nacionales en materia de energía para otorgar licencias de suministro de electricidad.
- 4.28 En septiembre de 1999 se promulgó una nueva Ley de la Comisión de Servicios Públicos (PUCA), paralela a la Ley ESRA. La Ley nueva PUCA coloca al sector de la electricidad, incluida GPL, bajo la autoridad de la Comisión de Servicios Públicos (PUC) para asuntos que incluyen la aplicación de los programas de desarrollo y expansión, las normas operativas y las metas de desempeño. La nueva Ley fortalece a la Comisión de Servicios públicos como institución, habilitando a la misma, y no a un ministerio como antes, para decidir sobre cuestiones presupuestarias, empleo de personal profesional y consultores, y supervisión de licencias y compromisos contractuales de los servicios públicos. La Ley también establece que la Comisión de Servicios Públicos ya no funcionará exclusivamente con financiamiento del Gobierno, sino que será financiada por los servicios públicos que regula. Se emprendió un programa para desarrollar a esta Comisión como entidad autónoma y eficiente y fortalecer a los organismos sectoriales conexos. El gobierno, con apoyo de una firma consultora especializada financiada con recursos del FOMIN, elaboró un programa de fortalecimiento institucional para la Comisión y los demás organismos sectoriales.

- 4.29 **Impacto y sostenibilidad.** Los dos primeros proyectos de rehabilitación no generaron todos los productos y efectos directos previstos en el préstamo. El esfuerzo combinado de un préstamo del Banco de US\$31,6 millones llevó la capacidad a unos 45 MW, cerca del 20% menos que la meta de 56,5 MW. La transmisión y distribución fue ampliada por encima de las cifras fijadas como meta, pero se requería mayor expansión y el sistema estaba todavía experimentando grandes pérdidas (muchas de las cuales se debían a la falta de facturación y a conexiones clandestinas) y cortes. El préstamo de ajuste sectorial para respaldar la privatización de GEC y formar GPL tuvo más éxito en la consecución de los objetivos fijados. En 1999, GPL había empezado a operar con un nuevo equipo administrador en funciones y pronto produjo importantes planes de gestión y expansión del sistema.
- 4.30 GPL adquirió seis nuevos generadores que incrementarán la capacidad en unos 10 MW. La inversión adicional de US\$40 millones en 2001-2005 procura reubicar al servicio a niveles internacionales⁷. En su plan de actividades para 2001-2005⁸, GPL declara que ha presupuestado US\$100 millones en el próximo quinquenio como gastos de capital, de los cuales US\$75 millones se destinarán a mejoras del sistema de transmisión y nueva capacidad de generación. Ello implica agregar otros 38 MW de generación nueva y recompuesta y la construcción de 133 kilómetros de líneas de transmisión. Hasta 2004 se instalarán 3 nuevos generadores de 10-mw. En su programa de desarrollo y expansión para 2001-2005⁹, la empresa se propone superar la demanda máxima de 2000 en adelante (véase Cuadro 4.3). Se afirma, además, que se gastarán US\$36 millones en el desarrollo del sistema de transmisión y distribución, que se incorporará a 35.000 nuevos clientes, que las pérdidas comerciales serán reducidas del 20% al 4% y las pérdidas técnicas del 15% al 12%.

Cuadro 4.3: Comparación de la demanda máxima prevista con la capacidad, por año (MW)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Demanda máxima	83.9	88.1	92.5	97.1	102.0	107.1
Capacidad del sistema	91.3	99.9	109.9	119.9	129.9	129.9
Margen	7.4	11.8	17.4	22.8	27.9	22.8

- 4.31 Sin embargo, GPL ya se ha visto afectada por una serie de dificultades y reveses en sus planes a largo plazo. Existen insuficiencias en el actual sistema de tarifas, ya que los precios absolutos y relativos que se aplican a los distintos grupos de consumidores, residenciales, comerciales e industriales, no reflejan los costos económicos ni financieros del suministro de electricidad. Las tarifas son altas para los niveles internacionales: tras el aumento de febrero de 2002, el promedio es de unos US\$0,178/kWh. Estas tarifas cubren el costo económico de producción,

7 Guyana. Electricity Sector Program Project Completion Report. 2001

8 Guyana Power & Light Inc., Business Plan 2002-05, noviembre de 2000.

9 Guyana Power & Light Inc., Development and Expansion Programme. Noviembre de 2000.

especialmente dado que tras los aumentos en los precios internacionales del petróleo de cerca del 150% en 1999-2000, los costos de la generación térmica aumentaron sustancialmente. Tras el aumento de 2002, el gobierno ya no subsidia las tarifas. Los consumidores residenciales incurren en el costo más alto del sistema pero pagan las tarifas más bajas, pues tienen subsidios cruzados con los consumidores industriales y comerciales. El gobierno tiene reservas en cuanto a aumentar las tarifas residenciales a niveles que cubran los costos, al estar limitado por la oposición política y popular a los aumentos.

- 4.32 Los aumentos permitirán que GPL satisfaga las necesidades de ingresos para lograr un rendimiento del capital del 23% estipulado en la licencia. Sin embargo, con las nuevas inversiones necesarias para mejorar el sistema, muy probablemente haya que aumentar nuevamente las tarifas en el futuro. Como base para establecer una estructura tarifaria coherente con los costos del suministro de electricidad, el gobierno y GPL están realizando una evaluación para determinar los costos marginales a largo plazo por sistema, zona geográfica y categoría de consumidor. Se espera que el estudio aborde los aspectos vinculados al financiamiento del costo de capital de las nuevas conexiones.
- 4.33 Existe una considerable insatisfacción de los consumidores y numerosas quejas por las elevadas tarifas y un servicio insuficiente¹⁰. Los sindicatos, los grupos de consumidores y otros cuestionan el propósito y los resultados de la privatización y de las reformas regulatorias que crearon GPL. Se dice que los apagones son más frecuentes. En septiembre de 2001, los trabajadores de GPL entraron en huelga protestando por la nueva estructura salarial y negándose a aceptar los términos de la conciliación, lo que llevó al cierre de varias estaciones generadoras y a problemas de transmisión y distribución¹¹. Abundan las denuncias por las altas tarifas, la confusión sobre la base de los cargos, los constantes cortes, las subidas repentinas del voltaje que destruye los aparatos y las prolongadas dificultades del servicio en las zonas rurales. También se ha cuestionado el alcance de las futuras inversiones de la empresa. Dado el desempeño aparentemente incorrecto de GPL, el Presidente Jagdeo planteó la cuestión del contrato de gestión de AC Power. El contrato establecía una serie de indicadores de desempeño que debían ser cumplidos en el período subsiguiente. No había metas para la reducción de los cortes en los primeros dos años (11/1999-10/2001), pero las metas rigen en el tercer año, en que se supone se aplicarán sanciones si no se cumplen. Las sanciones incluyen reducciones en los cargos que se pagan a AC Power.
- 4.34 Está claro que hoy GPL está en mejores condiciones que GEC en 1990, en que su capacidad había caído a unos 10MW. Sin embargo, queda mucho por hacer para “restablecerla a los niveles internacionales”. La nueva Comisión de Servicios Públicos está “en funcionamiento” pero el gobierno aún no la ha transformado en

10 Starbroek News. The Quality of Service from Guyana Power and Light Inc.. 24 de julio de 2000 y Starbroek News. The Trouble with Guyana Power and Light. 30 de julio de 2000.

11 Starbroek News. Pact Signed to End Power Firm Strike: Some Workers Balk. 8 de septiembre de 2001

un órgano normativo y fiscalizador autónomo y eficiente. Ello será parte del próximo préstamo del Banco para electrificación rural a mediados de 2002. El principal problema de GPL es brindar un servicio seguro a una tarifa aceptable para el público y obtener una tasa de rendimiento del 23% sobre el capital.

Agua y saneamiento

- 4.35 La faja costera de Guyana tiene abundancia de agua subterránea y de lluvias anuales. Cerca del 92% de la población tiene acceso al agua corriente pero el saneamiento se limita a los principales centros, contando con sistemas sépticos y letrinas en el resto del país. Dos servicios separados –Georgetown Sewerage and Water Commissioners (GS&WC)—sirven a Georgetown, y Guyana Water Authority (GUYWA), el resto del país. Se acordó que el BID trabajaría con GS&WC y el Banco Mundial, con GUYWA.
- 4.36 A comienzos de los noventa, la red de agua corriente de Georgetown no producía agua suficiente para atender la demanda ni tenía una calidad aceptable. El sistema presentaba fallas de equipo, falta de mantenimiento, escasez de aditivos químicos y un tratamiento inadecuado. Los pozos fallaban continuamente debido a la corrosión, defectos del equipo y falta de capacidad de reserva. El sistema requería depósitos y capacidad de bombeo adicionales y una reducción de las pérdidas y del desperdicio de agua, estimados en el 70%. La superficie cubierta por alcantarillado no aumentaba desde los años de 1920, que cubría sólo cerca de un tercio de la población de la ciudad y buena parte de las aguas servidas recogidas se vertía sin tratamiento alguno. En términos de situación financiera del servicio, en 1993 se preveía que el ingreso por tarifas cubriría sólo cerca del 43% del gasto. Dada la baja calidad del servicio prestado, no se podía aumentar las tarifas.
- 4.37 En 1990, el Banco aprobó dos operaciones de CT por US\$474.000 y US\$1,8 millón, respectivamente, para financiar el Plan Maestro de abastecimiento de agua y saneamiento de Georgetown que concluyó en 1995 y fue considerado como marco general para las mejoras del sistema. En 1993, antes de los desembolsos para el plan, el Banco aprobó un préstamo de US\$13,5 millones para mantenimiento transitorio del sistema de GS&WC (GY0006.) Los objetivos del proyecto eran imprimir una mejora rápida y visible en la disponibilidad y calidad del agua y promover el establecimiento de una empresa de abastecimiento de agua y saneamiento eficiente y autónoma.
- 4.38 Los componentes o productos del proyecto incluían 1) la reforma legal, 2) la rehabilitación del sistema de distribución de agua y saneamiento, 3) el mejoramiento de la disponibilidad de agua, 4) la instalación de medidores y depósitos y 5) el fortalecimiento institucional de GS&WC. Se admitió una excepción por única vez en la política tarifaria del Banco para los servicios. La política exigía que los ingresos por tarifas permitieran cubrir los costos de operación y mantenimiento a la fecha de la aprobación por el Directorio. El equipo de proyecto y el prestatario acordaron que GS&WC no podía cumplir esa política pues las tarifas y el cobro no cubrían los costos. En consecuencia, en el contrato de

préstamo se fijaron metas para la cobertura de costos y el cobro. El proyecto representaba sólo cerca del 6% de la inversión prevista en el Plan Maestro para la plena rehabilitación y expansión del sistema.

- 4.39 En 1999 se aprobó la operación de la Etapa II (GY0054) por US\$27 millones para mejorar las condiciones de saneamiento de Georgetown y controlar el deterioro ambiental mediante la ampliación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Los objetivos específicos eran los siguientes: i) mayor aumento en la disponibilidad y calidad del agua potable, ii) mejoramiento de la operación del sistema de alcantarillado y iii) la consolidación y nuevas mejoras de GS&WC. El GY0054 permitió adelantos sustanciales respecto del primer proyecto, aportando indicadores y metas más evaluables. El proyecto definía indicadores, referencias y metas para incrementar la disponibilidad y presión del agua, reducir las pérdidas y elevar la calidad del agua. En cuanto al alcantarillado, se procuraba eliminar los bloqueos y verter los fangos sépticos pero sin referencias o metas. Para la consolidación y ampliación de GS&WC, también se fijaban indicadores, referencias, hitos y metas.
- 4.40 Debido a atrasos en la contratación de la empresa que administraría el proyecto, el primer préstamo GY0006 no fue declarado elegible para los desembolsos sino hasta julio de 1995, unos 15 meses después de la firma del contrato. En noviembre de 1997 se realizó un examen intermedio que demostró progresos favorables excepto el nivel de tarifas y cobro, que no era suficiente para cubrir los costos de operación y mantenimiento y no había acompañado a la inflación. En el examen intermedio se recomendaba permitir que GS&WC procediera a implementar las actividades del proyecto tras la presentación de una estrategia de tarifas y mediciones aceptable para el Banco. Ello fue aceptado en junio de 1998, reanudándose los desembolsos.
- 4.41 Antes de aprobarse el GY0054, en julio de 1999 concluía una evaluación del GY0006. Sin embargo, dado que el proyecto aún no había terminado, se trataba más de un informe sobre la situación del proyecto que de un informe de terminación o evaluación ex post. En 2000 se preparó otro informe final. A fines de 2001, los desembolsos superaban el 96%. Dos aspectos del proyecto seguían siendo insatisfactorios: la rehabilitación del sistema de distribución de agua y saneamiento y la instalación de medidores. El sistema PAIS del Banco había catalogado al proyecto como “riesgoso” desde comienzos de 2001 debido a los problemas con la instalación de los 10.000 medidores requeridos y atrasos en la implementación de la estrategia tarifaria.
- 4.42 A fines de 2001 no se había empezado a desembolsar el GY0054, aprobado en diciembre de 1999. El proyecto es considerado “riesgoso” según el PAIS del Banco y el ISDP más reciente cataloga su implementación como insatisfactoria, pero con gran probabilidad de que se mantengan las hipótesis y con probabilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo. Las dificultades de este proyecto derivan de la necesidad de contratar una empresa administradora del proyecto antes del primer desembolso y de la proyectada consolidación de las dos empresas, GS&WC y GUYWA.

- 4.43 **Productos y efectos directos.** El ISDP más reciente refiere la conclusión poco exitosa del GY0006 en los siguientes términos: “El órgano ejecutor no ha comprado medidores suficientes ni ha realizado la encuesta de usuarios puntualmente para cumplir la meta de instalar 10.000 medidores. Ello ha perturbado el programa de instalación de estos aparatos y pone en peligro la consecución del objetivo”. Sin embargo, el proyecto tiene una serie de aspectos positivos. Se instalaron (y son atendidos por personal capacitado de GS&WC) un registro de clientes (28.500 hogares), un sistema de facturación y cobro, un sistema contable general, sistemas de control financiero y de costos y sistemas computarizados de presupuesto. Se completó el mantenimiento crítico de la protección contra erosión, incluida la rehabilitación de filtros y la instalación de nuevas bombas. La perforación y el funcionamiento de 6 nuevos pozos fue concluida, así como la instalación de los colectores principales. Concluyó la construcción de dos tanques de 500.000 galones y las estaciones de bombeo. Se inició la reparación de pérdidas y un programa ampliado de control de calidad del agua. En todos los pozos alejados se instaló equipo de cloración. El programa de medidores dio lugar a la instalación de 2.600 medidores no residenciales y 4.900 en residencias. Anticipándose al GY0054, se emprendió la encuesta de usuarios familiares. Concluyó la rehabilitación de 24 estaciones de bombeo de aguas servidas, todas con mecanismos de control automático. También concluyó la instalación de pozos de emergencia en previsión de los efectos de El Niño. El prestatario solicitó una prórroga del desembolso final hasta fines de 2001 para poder gastar el saldo remanente en la compra e instalación de otros 5.000 medidores y un sistema de información gerencial.
- 4.44 GS&WC adoptó una nueva estructura orgánica y salarial y redujo su dotación de 450 a 237 empleados mediante jubilación anticipada y otros incentivos. La nueva estructura salarial es competitiva con el sector privado y se han provisto todos los cargos directivos; el de Gerente General es temporario. Se identificaron necesidades de capacitación, realizándose un programa en tal sentido a tres niveles (dirección de la empresa, supervisores y personal general) en base a capacitación práctica. Está en curso el *Programa de relaciones con el cliente* y en el último semestre el Departamento de relaciones con el cliente se concentró en trabajar con morosos para formular arreglos de pago aceptables. Se registró un marcado aumento de tarifas desde 1995, aunque el nivel de cobro está todavía por debajo del nivel fijado en la Sección 6.06(b) de las condiciones especiales del contrato de préstamo y no se prevé alcanzar ese nivel por un tiempo.
- 4.45 El Banco Mundial aprobó un préstamo sectorial para el abastecimiento de agua a GUYWA en diciembre de 1993 por US\$17,5 millones. El proyecto es similar al del BID, pero destinado a un sistema fuera de Georgetown. El proyecto tuvo resultados muy inferiores a los del BID y con US\$9,6 millones por desembolsar, aún tiene mucho camino que recorrer. En un examen de 2000 de los sectores de gasto público¹², el Banco Mundial informa del éxito de la estructura tarifaria de GS&WC

12 Banco Mundial. Guyana: Reorienting Public Expenditures to Serve the Poor, junio de 2000, p52.

y recomienda que “las tarifas de GUYWA tienen que avanzar hacia las de GS&WC.”

4.46 **Impacto y sostenibilidad.** Resulta claro que se avanzó en el mejoramiento del sistema de saneamiento y agua de Georgetown con la operación GY0006. Sin embargo, sin indicadores cuantificables, información de referencia y metas, es difícil determinar la efectividad del proyecto en la consecución de sus objetivos. El informe de 1999, el informe final de 2000 y la propuesta de proyecto GY0054 establecen algunos indicios de las mejoras del sistema y la empresa, así como las previstas para el futuro. En el Cuadro 4.4 se indica que ha habido cierto adelanto en el sector del agua de Georgetown. En particular, parece haber un avance sustancial en la confiabilidad del sistema y la calidad del agua. En conversaciones con funcionarios de GS&WC y GUYWA se confirma que la operación GY0006 tuvo efectos en el mejoramiento de los resultados, aunque no se llegó a niveles internacionales. En conversaciones con otros guyaneses locales, existía un total consenso en que habían aumentado la confiabilidad y la calidad del agua. Existen informes de que el color y la transparencia del agua a veces muestra un tono rojizo debido a la proliferación de algas y a la descomposición de materia orgánica. Ello ocurre cuando GS&WC no dispone de sustancias químicas suficientes para el tratamiento y debe esperar que llegue al país el siguiente embarque. Las muestras recogidas en julio de 2001 indicaron que de 938 muestras tres dieron positivo a coliformes fecales en un día, pero las repetidas posteriormente dieron negativo.

Cuadro 4.4: Algunos indicadores del sector del agua en Georgetown

	1993	1999/2000	Fin de GY0054
Abastecimiento de agua	88.000 m3/day	105.000m3/day	N/A
Pérdidas	75%	70%	55%
Presión del agua	<10 psi	<10 psi	10 psi de promedio
Disponibilidad en pisos altos	9%	9%	N/A
Calidad-contenido ferroso	Sin pruebas	Pruebas a partir de 2000	Menos de 0.5mg/l
Tratamiento	Marginal	Cloración Total	Cloración Total
Medición	N/A Muy baja	29%	85%
Ingresos/gastos operativos	43%	66%	114%
Tasa de cobro	60%	77%	86%

4.47 El sistema de agua corriente de Georgetown requiere una labor futura considerable para ubicarlo a niveles internacionales. Funcionarios del Banco admiten que la operación GY0006 era un “proyecto preliminar” aprobado antes de concluir el Plan Maestro y sirvió para “recomponer” a GS&WC. El informe final de 2000 de GY0006 reconoce que “los objetivos del programa tal vez hayan sido demasiado ambiciosos para el monto de recursos asignado y la situación precaria del sistema”. Deberían producirse otras mejoras del sistema en el marco de GY0054, que apunta a reducir las pérdidas físicas comerciales, y el desperdicio, y mejorar la distribución, mediante la instalación de colectores principales, y la calidad, mediante la instalación de dos plantas para la eliminación del hierro. El sistema de

saneamiento de Georgetown apenas se tocó en el GY0006, pero será abordado en el GY0054. Se espera que la labor de los dos proyectos del Banco establezcan un programa de control más completo de la calidad del agua, con mejor equipo y adiestramiento, mayor capacidad y muestreos y análisis de laboratorio más frecuentes, con más control de los indicadores de salud humana de las enfermedades transmisibles por el agua.

Carreteras

- 4.48 La red vial de Guyana, de unos 2.560 km y un quinto de carreteras primarias, se deterioró en los ochenta. Dado que el transporte carretero es la forma principal de transporte del país, el mejoramiento del mantenimiento y la rehabilitación de carreteras y puentes reduciría los costos de transporte, prolongarían la vida útil de los vehículos y reduciría la necesidad de importar petróleo y repuestos. El BID aportó un apoyo sustancial al sector en el periodo, a través de tres préstamos por un total de US\$97,6 millones y seis operaciones de CT por US\$2,4 millones.
- 4.49 En 1992, el Banco aprobó un préstamo para la rehabilitación de las carreteras principales (GY0005) por US\$23,4 millones destinado a la rehabilitación de algunas secciones de la red primaria. El proyecto, según su diseño original, consistía en la repavimentación y construcción de banquetas de 145 km de la carretera nacional entre Timehri y Rosignol, dividida en tres segmentos. El proyecto sería ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Desarrollo Regional por vía de la División de Administración Vial (RAD). Un aumento imprevisto del volumen de tráfico durante la ejecución de las obras exigió cambios de diseño sustanciales y sugirió la construcción de un desvío en el segundo segmento de la obra, principalmente para evitar un grave congestionamiento durante la rehabilitación del primer segmento. Los aumentos de costos resultantes obligaron a la decisión de completar los dos primeros segmentos, con excepción de una porción de seis kilómetros que se completaría con fondos locales, y procurar fondos adicionales para el segmento final, en el marco del nuevo proyecto (GY0056, aprobado en 2001.) El préstamo ha sido desembolsado en un 99% y se considera en el ISDP satisfactorio en su implementación y probable en cuanto a la consecución de los objetivos de desarrollo.
- 4.50 En 1997 se aprobó un programa de rehabilitación de puentes (GY0026) por US\$41 millones. El objetivo era sustituir, reconstruir o rehabilitar los puentes del sistema carretero primario. El proyecto desembolsó sólo el 6% de los recursos a fines de 2001, pero se le considera satisfactorio en su implementación y probable en la consecución de sus objetivos de desarrollo.
- 4.51 En los préstamos de 1992 y de 1997, la implementación fue lenta debido a atrasos y problemas en las licitaciones, las compras y la administración por parte de la UAP y la labor de los contratistas. Estos eran problemas comunes en Guyana y también para los EAP de los proyectos financiados por otros donantes en el sector. El Banco

Mundial informa¹³ que “los objetivos de los proyectos viales con frecuencia no se han cumplido a raíz de problemas institucionales, de política y presupuestarios”. La capacidad de la RAD, responsable del mantenimiento, se consideraba limitada y existía una constante emigración de personal al sector privado o a otros países. Los resultados del componente vial del proyecto del Banco Mundial para rehabilitación de la infraestructura fueron insatisfactorios, no habiéndose completado las obras principales, terminaron prematuramente los contratos, existieron irregularidades contables y financieras, una administración incorrecta, atraso en la auditoría, compras lentas y defectuosas, poca supervisión del proyecto y falta de fondos de contrapartida.¹⁴

- 4.52 El proyecto del BID GY0005 parece haber logrado más éxito que el del Banco Mundial, aunque a un ritmo más lento. Los dos segmentos de carretera concluyeron satisfactoriamente y el desembolso final es inminente. Es demasiado pronto para juzgar el impacto del proyecto, aunque se presentará al Banco una evaluación ex post al cabo del tercer año del último desembolso, incluido un análisis de los costos y beneficios, y del impacto distributivo.

Programa de atenuación del impacto social (SIMAP)

- 4.53 SIMAP fue anunciado en julio de 1988 por el gobierno como mecanismo para amortiguar los costos sociales del proceso de ajuste. Posteriormente se eliminaría. El Banco participó, en septiembre de 1989, con la aprobación de una facilidad para la preparación de proyectos que ayudaría a diseñar el programa y, luego, una operación de CT para financiar el comienzo de la implementación. En 1992, la AIF aprobó US\$10,3 millones de apoyo al SIMAP con el propósito de ayudar a mejorar la situación de salud y nutrición de los segmentos más pobres de la población. En 1993, el BID aportó US\$13,5 millones de un préstamo (GY0047) con el título de SIMAP I, otro se aprobó en 1996 (GY0025) por US\$17 millones, para SIMAP II- US\$15,5 millones para pequeños proyectos y el resto para respaldar un tercer préstamo (GY0061) aprobado como SIMAP III a fines de 2001 por US\$20 millones. En total, el BID aprobó US\$2,95 millones en CT no reembolsables y US\$50,5 millones en préstamos al SIMAP.
- 4.54 SIMAP I incluía cuatro tipos de proyectos principales: infraestructura social y productiva, proyectos amerindios, proyectos de nutrición y proyectos de capacitación técnica y formación profesional. SIMAP II incluía los cuatro tipos mencionados pero aumentaba la cobertura para incluir proyectos para un mecanismo de respuesta de emergencia (ERMP) y fortalecimiento institucional de las comunidades y del organismo de SIMAP. SIMAP III se volvió a ampliar a efectos de incluir servicios comunitarios y los gastos operativos de SIMAP.

13 Banco Mundial. Guyana: Reorienting Public Expenditures to Serve the Poor, junio de 2000, p. 46.

14 Banco Mundial. Financial and Technical Assessment of the Essiquibo Coast Road Rehabilitation Project, marzo de 1999.

- 4.55 SIMAP I terminó de implementarse en agosto de 1999. Los ISDP e ITP finales declaran que el progreso en la implementación se consideró exitoso con excepción del componente de nutrición debido a que el Ministerio de Salud no había podido implementar un plan de acción nacional para la declaración y el tratamiento de las deficiencias nutricionales. El proyecto global se implementó totalmente en términos de los 150 proyectos de infraestructura concluidos, 40 proyectos de nutrición concluidos y la asistencia prestada en la redacción e implementación del Plan de Acción Nutricional Nacional, 20 proyectos piloto para comunidades amerindias ejecutados y evaluados, el programa piloto de formación profesional concluido y el fortalecimiento institucional de la gestión del organismo de SIMAP implementado con éxito.
- 4.56 En el marco de SIMAP II, a fines de 2001 se había desembolsado más del 90% de los recursos. El proyecto está casi terminado, esperándose el último desembolso para mediados de 2002. Hasta ahora, la implementación se considera exitosa, con 164 proyectos sociales y de infraestructura productiva ejecutados en los tres años, 172 proyectos para comunidades amerindias ejecutados (esto se considera insatisfactorio, pues no cumple totalmente las metas), 288 proyectos de emergencia ejecutados, un programa de nutrición de US\$2 millones implementado en beneficio de la población objetivo necesitada y la conclusión de cursos de capacitación por un total de US\$500.000.
- 4.57 Aparte de los ISDP e ITP, se realizaron una serie de evaluaciones: a) una evaluación intermedia¹⁵ de SIMAP I en 1996; b) un estudio enfocado en la capacitación en la planta o aprendizaje.¹⁶; c) una evaluación ex post de SIMAP I en 1996.¹⁷; d) una evaluación del programa de distribución de alimentos en los centros de salud y las guarderías infantiles patrocinado por el Banco Mundial, realizado en 1997¹⁸; e) un informe de terminación de la implementación (ICR) del Banco Mundial respecto de su préstamo de 1992¹⁹; f) un ITP de SIMAP I concluido en 1999; g) una evaluación ex post de SIMAP II²⁰ en 2000; h) una evaluación intermedia de los proyectos de salud y nutrición en 2000²¹, e i) una evaluación de los proyectos amerindios²² en 2001.

15 Evaluación intermedia de SIMAP I. 1996.

16 Institute of Development Studies, University of Guyana. "Ex-Post Evaluation of BID Projects: In-Plant Training Project", 1996

17 Institute of Development Studies, University of Guyana. "Ex-Post Evaluation of BID Projects: Community Development & Technical Aspects", 1997

18 Immink, M.. "Analysis and Assessment of SIMAP's Food Distribution Programme at Health and Day Care Centers in Guyana", 1997.

19 Implementation Completion Report Guyana: "SIMAP/Health, Nutrition, Water and Sanitation Project". (Credit 2358-GUA). Banco Mundial, 1998.

20 MacDonald, C. and Joseph, S., Guyana: "An Evaluation of the SIMAP II Program", 2000.

21 Omawale, O., "Midterm Evaluation of SIMAP Health and Nutrition Subprojects", 2000.

22 Renshaw, J., "Social Investment Funds and Indigenous Peoples", 2001

- 4.58 **Productos y efectos directos.** La mayoría de los informes y evaluaciones de SIMAP I y II se han concentrado en los productos de subproyectos financiados en el marco de las dos operaciones. Los productos generales se han juzgado satisfactorios. En la evaluación intermedia de SIMAP I (1996) se señala que “la contratación y ejecución del proyecto son reconocidas como virtudes de SIMAP...” En la evaluación del Banco Mundial (1998) se comprobó que “los subproyectos de infraestructura están bien construidos y mantenidos.” El ITP del Banco sobre SIMAP I (1999) afirma que “de esta manera, sería justo decir que el proyecto logró su objetivo de financiar proyectos de pequeña escala con patrocinio local y contribuyó a la potenciación de la incidencia de las organizaciones de base comunitaria.”
- 4.59 La evaluación de SIMAP II (McDonald 2000) examinó subproyectos concluidos por sector: a) educación — más de 100 proyectos concluidos o en ejecución con escuelas considerados de alta calidad a costos razonables para satisfacer necesidades urgentes de la comunidad; b) transporte — cerca de 100 proyectos financiados, incluidos cinco en el marco de proyectos amerindios; c) agua potable - 59 proyectos de agua potable, en su mayoría considerados de buena calidad y sostenibles, aunque no fue posible desagregarlos del sistema general de abastecimiento de agua, y d) centros comunitarios - 21 proyectos de centros comunitarios, 11 de los cuales eran proyectos amerindios, considerándose que los aspectos técnicos de los centros comunitarios se habían ejecutado correctamente.
- 4.60 **Proyectos amerindios.** SIMAP I, el primer préstamo del Banco, a través del Fondo de Inversión Social, que incluye un programa piloto para comunidades indígenas, tenía el propósito de “fomentar el bienestar y/o el desarrollo económico de las comunidades amerindias”. Se financiaron veinte proyectos por US\$200.000. La evaluación intermedia (1996) llegó a la conclusión de que el programa piloto debía transformarse en operaciones regulares de SIMAP. En SIMAP II se amplió el programa amerindio a fin de incluir proyectos administrados y diseñados por la comunidad, con niveles sustanciales de autoayuda, como los centros escolares y comunitarios, el fomento agrícola y los proyectos de transporte. El volumen máximo de los proyectos se incrementó a US\$40.000 y se asignaron US\$2,7 millones para el programa. La evaluación del programa amerindio en el marco de los dos proyectos SIMAP (Renshaw 2001) sugirió que el programa no había logrado aprobar el número previsto de proyectos.
- 4.61 **Alimentación, nutrición y atención de la salud.** En 1992, SIMAP implementó un programa de distribución de raciones de alimentos con apoyo del Banco Mundial y, más tarde, del BID. El programa mejoraría la cobertura de los servicios de atención materno-infantil y mejoraría el estado nutricional de la población objetivo en las zonas más necesitadas. Se identificaron para el programa unas 50 clínicas. En la primera evaluación del programa (Immink 1997) se emprendió una evaluación del Banco Mundial y de SIMAP I para determinar la adecuación y el impacto en el uso y calidad de los servicios de salud y en el estado nutricional de los niños beneficiarios. En la evaluación se examinó también la eficiencia y sostenibilidad del programa, concluyéndose que una serie de centros de salud recibieron menos de

su derecho a raciones de alimentos debido a deficiencias en el sistema de distribución. La calidad de la atención de la salud en estos centros no parecía haber sido afectada por la insuficiencia de las raciones. Las visitas prenatales e infantiles a la clínica aumentaron con la distribución de raciones para luego descender.

4.62 El ICR (1998) del Banco Mundial examinó el programa de complementación alimentaria implementado a través de 57 centros de salud y 11 guarderías. El suministro de raciones de alimentos duró sólo 12 meses debido a aumentos de costos. No se comprobó desviación de alimentos a participantes sin derecho a ellos ni venta de los productos, aunque hubo algunos problemas en la selección y escasez de ciertos alimentos debido a cambios en los procedimientos de compras. La asistencia a los centros de salud aumentó sustancialmente. Se estimó que el valor de las raciones de alimentos suministradas variaba entre 12% y 26% del salario mínimo. La evaluación intermedia de los subproyectos de salud y nutrición por parte del BID (Omawale 2000) se centró en un examen de los documentos y visitas a 10 centros de salud del proyecto. Citando lentitud e imprecisión de los datos, la evaluación concluyó que el diseño del programa era una respuesta adecuada a los problemas nutricionales y tenía posibilidades de incidir en las deficiencias de los pobres en este aspecto. La falta de datos dificultó la determinación del éxito del programa y era demasiado pronto para evaluar el impacto en el peso de los recién nacidos.

4.63 **Prioridad de los proyectos.** Otro aspecto de la labor de evaluación es la medida en que el SIMAP priorizó los proyectos según las necesidades, impacto, etc. En el ITP de SIMAP I se indica que “no contaba con una metodología clara para priorizar los proyectos que entraban”. En la evaluación de SIMAP II se informa que cerca del 83% de la muestra de proyectos fueron considerados la máxima prioridad por la comunidad correspondiente. Entre los proyectos amerindios, la cifra era más baja, pues el trabajo remunerado se consideraba un factor más importante que la priorización. Renshaw observa en cuanto a los proyectos amerindios que “la selección parece estar determinada más por la adaptabilidad de los beneficiarios que por la naturaleza de los propios proyectos...”. En el SIMAP III se introdujo un nuevo sistema conforme al cual los proyectos se califican de acuerdo con cuatro variables: a) nivel de pobreza de la comunidad, b) experiencia previa de SIMAP, c) registros de mantenimiento de proyectos anteriores y d) tipo de proyecto.

4.64 **Participación de las comunidades.** La participación y contribución de la comunidad es otro aspecto de la evaluación de los fondos de inversión social. La evaluación de SIMAP II observa que la contribución de los beneficiarios a los proyectos regulares mejoró sustancialmente respecto de SIMAP I, en que no se había requerido. En el SIMAP II la contribución de los beneficiarios era de 5% para jardín infantil, escuela primaria y centros comunitarios, y de 10% para otros proyectos. SIMAP ha hecho un esfuerzo serio por asegurar que se satisfagan esas contribuciones. En el caso de los proyectos amerindios, la contribución pasó de 25% cuando se incluía el trabajo no remunerado, a 10%. Sin embargo, los integrantes de la comunidad amerindia pueden ahora recibir remuneración por el trabajo, que a menudo es sustancial, en comparación con los salarios locales.

Renshaw plantea el carácter contraproducente de pagar a los beneficiarios por su trabajo, argumentando que el pago es un incentivo para proyectos innecesarios y plantearía expectativas en el gobierno de resolver la pobreza de las comunidades amerindias. Por otro lado, se sostiene que la remuneración recibida en estas comunidades de ingresos sumamente bajos aporta un beneficio mayor que la propia construcción.

- 4.65 **Creación de empleo y generación de ingreso.** Muy poco se informa sobre el grado de creación de empleo derivado de SIMAP o de aumento del ingreso. Se ha criticado al Fondo de Inversión Social en el pasado por crear sólo empleos temporarios y por tener poco efecto en el problema estructural de la pobreza. El ITP de SIMAP I declara que una derivación imprevista del proyecto era la redinamización y recuperación del sector de contrataciones del país. El programa sentó las bases para que el sector local de la contratación privada creciera y aprendiera.
- 4.66 **Focalización en la pobreza.** Varias de las evaluaciones informan sobre los resultados en términos de la focalización. La evaluación intermedia de SIMAP I, utilizando métodos rudimentarios de recolección de datos de 29 proyectos, comprobó que una proporción mucho mayor (67%) de las inversiones se orientaba a las comunidades de ingresos más altos. En el ITP se afirma que “era casi imposible asegurar que los proyectos estuvieran focalizados en los grupos más vulnerables”. SIMAP II, reconociendo esta carencia, introdujo un mecanismo de focalización utilizando un mapa de pobreza. Sin embargo, en cuanto a los proyectos de salud y nutrición, los mismos fueron considerados “bien focalizados, dado que las clínicas habían sido seleccionadas de una lista...que indicaba cuáles eran las de más alto nivel de malnutrición”. En la evaluación de SIMAP II se examinó la focalización en términos de operaciones sectoriales. El ingreso familiar mensual de los beneficiarios del proyecto fue dividido en cuatro categorías utilizando tres maneras diferentes de estimar el ingreso medio de los beneficiarios. Se comprobó que cerca del 60% de los beneficiarios del proyecto tenían ingresos familiares mensuales por debajo de G\$17.500 (unos US\$100) y 94%, por debajo de G\$25.000 (US\$140). Renshaw observa que no hubo focalización en la pobreza dentro del programa amerindio pues todas las comunidades reúnen los requisitos desde ese punto de vista.
- 4.67 En el componente de alimentación, nutrición y salud, el ICR del Banco Mundial informó que los niños con mayor déficit demostraban la mayor respuesta a la alimentación complementaria, aunque no hubo efectos en la morbilidad infantil. La distribución de raciones de leche a lactantes parecía tener poco o ningún efecto perjudicial para la práctica de la lactancia. Sin embargo, estas prácticas no mejoraron debido a la asistencia por visitas prenatales a las clínicas de salud y no hubo efecto en la incidencia de bajo peso de recién nacidos atribuible al racionamiento de alimentos.
- 4.68 **Impacto y sostenibilidad.** Sobre la base de los resultados de los distintos informes y evaluaciones es difícil afirmar cuál es el impacto de los proyectos de SIMAP en el

bienestar de la comunidad y el bienestar social en general. Ninguna de las evaluaciones realiza un análisis profundo, y dados los costos de esa evaluación se requerirán muchos más recursos para llegar a resultados más concluyentes. El hecho de que SIMAP abarque un gran número de sectores —carreteras, escuelas, mercados, centros de salud, agua, saneamiento, desagües y riego, nutrición, complementación alimentaria y atención de la salud y formación profesional— torna sumamente difícil calibrar su efecto real en la pobreza. SIMAP estaba destinado a comenzar como dispositivo de transición para operar de abajo hacia arriba e impulsado por la demanda, con un presupuesto de US\$3 millones, reaccionando rápidamente a las necesidades de los más vulnerables, a través de organizaciones comunitarias, ONG, gobiernos y grupos locales, que definirían sus necesidades. La dificultad inicial fue la inexistencia de esas organizaciones. El hecho de que ahora se hayan multiplicado implica que la demanda de tales recursos está empezando a equilibrarse con la oferta.

- 4.69 Los recursos prestados a SIMAP suman ahora más de US\$60 millones y se encuentra en su duodécimo año de operaciones. Algunos han considerado que el programa es un instrumento demagógico para el gobierno, aunque se ha hecho un esfuerzo considerable para contrarrestar esa imagen. Se le ha criticado también por poner demasiado acento en las obras civiles y no suficiente en los aspectos sociales.

Educación

- 4.70 El esfuerzo del Banco en educación se centró en un Programa de mejoramiento de la enseñanza primaria de 1989 por US\$46,4 (GY0010) y una CT de US\$560.000 (ATN/SF-3380) para fortalecimiento institucional del Ministerio del ramo. El objetivo del programa era mejorar la calidad de la enseñanza centrándose en las instalaciones escolares, los libros de texto y la capacitación docente. El proyecto sufrió demoras importantes en su implementación y fue reformulado en marzo de 1998 agregando los componentes de infraestructura y mantenimiento escolares, ambiente de clase, capacidad institucional y capacitación docente. A comienzos de 2002 se había desembolsado más del 90% y demostraba efectos sobre todo en términos de construcción y rehabilitación de escuelas. Casi todos los recursos del proyecto se destinaron a ingeniería, construcción y maquinaria para escuelas, con sólo unos US\$4 millones para material didáctico y unos US\$3 millones para recursos humanos.

- 4.71 **Productos y efectos directos.** El programa rehabilitó y/o construyó un total de 107 (25%) de las 435 escuelas primarias de Guyana entre 1995 y 2002, y fortaleció la capacidad de mantenimiento de la estructura del Ministerio. Este número fue significativamente superior a las estimaciones iniciales de la propuesta de préstamo de 1989 debido a la devaluación de la moneda, el ahorro en gastos de rediseño y el mejoramiento de la capacidad de la UEP. Se calcula que en este proyecto el 60% del cuerpo de alumnos cuenta con mejores instalaciones y si se incluyen las escuelas de SIMAP, la cifra es superior al 70%. En términos del objetivo de mejorar la calidad de la educación, los resultados no son tan cuantificables. La matrícula de las escuelas primarias, que siempre ha sido numerosa porque la

educación es obligatoria, registró muy pequeña disminución en el período, pero el mejoramiento de la economía en los noventa puede haber sido un factor importante, pues los estudiantes se sumaron a la fuerza de trabajo. Asimismo, la precisión de los datos siempre ciertas dudas sobre los niveles reales de inscripción.

4.72 En una evaluación independiente del plan de desarrollo educativo quinquenal del Ministerio²³ se procura medir la “calidad de la educación” mediante coeficientes alumno-maestro, instalaciones y materiales y resultados de pruebas nacionales. El informe sostiene que la matrícula es alta pero que la asiduidad es baja y que “los factores de calidad causantes de la baja asistencia podrían incluir la falta de maestros y de maestros calificados, la falta de instalaciones y material pedagógico y las aulas de planta abierta...”. Las mediciones de la calidad utilizadas incluían la dotación docente, los materiales y las instalaciones y el logro de niveles nacionales mínimos y los informes de inspección. El informe llega a la conclusión de que, aunque los coeficientes alumnos-docentes eran adecuados, seguía habiendo preocupaciones por el número de docentes no capacitados y el gran éxodo de maestros capacitados del país. Se registró cierta mejoría en los resultados de las pruebas, pero los niveles nacionales en inglés y matemáticas se consideraron inaceptablemente bajos. Debido a la falta de recursos humanos y a la ausencia de normas nacionales mínimas, los servicios de inspección y supervisión no pudieron controlar y evaluar la adecuación de las escuelas y el desempeño docente.

4.73 **Impacto y sostenibilidad.** Si bien la construcción, rehabilitación y mantenimiento físico de las escuelas mejora el ambiente en que los estudiantes aprenden, no necesariamente eleva la calidad de la educación, que es el principal objetivo del programa. Se calcula que la asistencia de la población de primaria llegó a más del 80%, tras el 68% declarado en 1989. El alfabetismo funcional y las aptitudes de aritmética elemental de los egresados de primaria llegará al 90%, según el ISDP, aunque estas mejoras podrían deberse a otras razones. El Banco se propone aprovechar su éxito en educación en un nuevo programa de apoyo a la enseñanza básica, el acceso y la administración cuya aprobación se ha previsto para mediados de 2002 y por el que se procura mejorar la prestación de los servicios y programas educativos. Se ha previsto una evaluación ex post del GY-0010 tras la conclusión del proyecto para examinar los indicadores de eficiencia (tasas de repetición, deserción, ausentismo y resultados de las pruebas) antes y después del programa. Guyana también abordó la cuestión de la calidad de la educación en su estrategia de desarrollo nacional, disponiendo un reexamen del sistema educativo.

Evaluación de los temas prioritarios

4.74 En el Cuadro 4.5 se resumen los principales objetivos del Banco establecidos en los dos últimos documentos de país y una evaluación resumida del grado de concreción a fines de 2001. Como se indicó, estos objetivos prioritarios más amplios fueron

²³ Ministerio de Educación. *Review of the Ministry of Education's 5-year Education Development Plan 1995-2000*, preparado por Macrae Mason Consultants, marzo 2001.

compartidos con la comunidad de donantes y su éxito o fracaso no puede atribuirse únicamente al Banco.

- 4.75 **Ajuste macroeconómico.** Una serie de evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, el FMI, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y la UE se centraron en las operaciones de ajuste en Guyana. Guyana es ampliamente citado como un “caso de éxito” del ajuste supervisado por el FMI. Los estudios de esta institución²⁴ en que se evalúan las actividades del SRAE en los países de bajo ingreso han incluido la experiencia de Guyana. El Banco Mundial afirma que “pocos países han emprendido un giro tan espectacular en sus políticas económicas y pocos han implementado un programa de ese tipo con tanta rapidez y determinación.”²⁵

Cuadro 4.5: Éxito en la consecución de los objetivos de los Documentos de País de 1995 y 1998

Desafío	Objetivo	Logro
Marco macroeconómico para un crecimiento sostenido	Establecer ambiente para la estabilidad macroeconómica, con políticas fiscal y monetaria de apoyo que estimulen el crecimiento	Cierto éxito en la estabilidad pero el programa macroeconómico se apartó de las metas en 1998 por una serie de perturbaciones y se recuperó lentamente a fines de 2001. Sigue siendo beneficiario del SCLP del FMI y en trámite para nuevo apoyo del SCLP en 2002. Persisten dificultades económicas.
Sobreendeudamiento	Reducir carga de deuda externa para liberar recursos presupuestarios hacia gastos prioritarios	El Banco contribuyó a la reducción de la deuda en la PPME original y posible éxito en PPME reforzada que reducirá la deuda en más del 50% para usar recursos hacia metas del DELP y áreas acordadas con el país
Modernización de sector público	Emprender importante reforma de administración pública y mejorar capacidad de planeamiento e implementación de proyectos, sistema de compras y suministro de bienes y servicios	No se emprendieron reformas del sector público sobre todo por dificultades políticas de 1998 y huelga de 1999. El gobierno no implementó planes para la modernización del sector público propuesta por el Banco. CT aprobada pero necesitaba reformulación que volvería a atrasar el proceso.
Fomento de sector privado	Reducir costos de transacción, estimular diversificación y mejorar entorno facilitador (políticas, sistema judicial, código de inversiones, finanzas y crédito, derechos de propiedad e	Alguna reestructuración y privatización de empresas públicas, legislación para sector eléctrico y registro de títulos de propiedad con apoyo del Banco Mundial pero escasos resultados en la consideración de otras áreas que preocupan. Aún no concluyó la estrategia de fomento empresarial del Banco y la estrategia para la agricultura y nuevo préstamo agrícola atrasados. Préstamo del

24 Fondo Monetario Internacional. The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment in Low-Income Countries. Occasional Paper 156, 1997; FMI, External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts, 1998; FMI, Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries, 1999.

25 Banco Mundial. Guyana: From Economic Recovery to Sustained Growth”. Report No. 10307-GUY, abril de 1992, p.3.

Cuadro 4.5: Éxito en la consecución de los objetivos de los Documentos de País de 1995 y 1998

Desafío	Objetivo	Logro
	incentivos) en particular para sectores agrícola y financiero	Banco para sector financiero concluido pero mucho queda por hacer en el sector.
Desarrollo de sector social	Mejorar prestación de servicios sociales, en particular en salud y educación, programas para reducir la pobreza y elevar niveles de vida	Atrasos en la implementación demoraron conclusión de proyectos en educación, vivienda y agua y la aprobación de otros en educación y salud. La pobreza disminuyó desde 1993 pero sigue elevada en el interior y en la población amerindia
Infraestructura productiva	Asistir en la rehabilitación y expansión de la infraestructura productiva y asistir al gobierno en la gestión de las prioridades de inversión, mantenimiento y política	El Banco mantiene una gran incidencia en sectores de electricidad, vial y de defensas marítimas pero sufre atrasos en transporte aéreo y en planes de un puerto de aguas profundas y proyecto de puente importante por falta de estudios de factibilidad y diseños, y de importantes decisiones políticas a nivel gubernamental
Medio ambiente	Garantizar totalidad de dotación de recursos y salud de la población	Creación de organismo de protección ambiental y operación de un pequeño vertedero, pero no se aprobó ninguna otra operación importante

4.76 El Banco Mundial reconoció en su informe de evaluación de 1992 que el panorama a más largo plazo seguía restringido por el deterioro de la infraestructura del sector público, en particular el suministro de energía, agua y red vial, todos sectores abordados por el BID. Una evaluación realizada por ACIDI²⁶ examinó, no sólo la participación canadiense en el Grupo de Apoyo a Guyana, sino también el papel de las IFI. Llegó a la conclusión de que “los resultados del PRE, el programa de ajuste estructural y el apoyo internacional concertado logrado merced al esfuerzo del Grupo de Apoyo mostraban hasta ahora un resultado extraordinario.” Una evaluación del apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo al ajuste estructural de 1999 relata que “los resultados de las políticas de ajuste estructural han sido especialmente significativos.”²⁷ Estos estudios citan muchas estadísticas económicas que demuestran la mejoría registrada en la mayoría de las áreas económicas del país.

4.77 El préstamo de apoyo a la balanza de pagos y ajuste por US\$194 millones que el Banco otorgó desde 1990, el mayor monto concedido al país por institución alguna, sin duda incidió en el éxito del ajuste macroeconómico. La mejora espectacular del sector agrícola ciertamente se debe, en parte, a los cambios en las políticas y al apoyo del Banco al sector de la balanza de pagos. Es difícil determinar el grado de

26 Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, “Evaluation: CIDA Balance of Payment Support Program for Guyana” 15 de octubre de 1993.

27 UE, Republic of Guyana: Evaluation of Structural Adjustment Support to the Republic of Guyana by the European Development Fund, septiembre de 1999, p.ii.

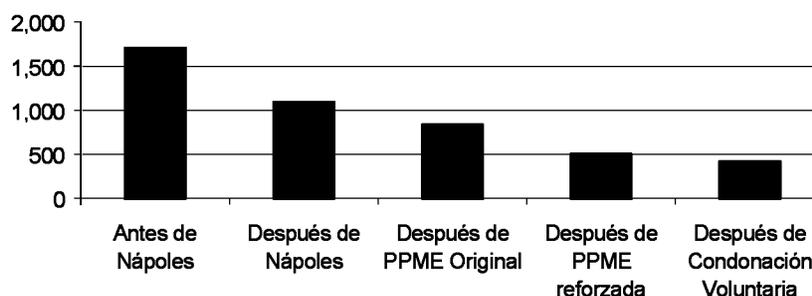
incidencia del BID en el éxito alcanzado porque son numerosos los protagonistas y factores. Sin embargo, el hecho de que las relaciones entre Guyana y el Banco hayan mantenido un signo sumamente positivo (incluso durante la negociación de los préstamos para agricultura y electricidad), en tanto las del país con el Banco Mundial sufrían mayores dificultades, revela el papel positivo del Banco. Ello se debe en buena medida a la participación de la Representación desde 1993.

- 4.78 Como se indica en el Capítulo I, el país registró un crecimiento positivo y estabilidad durante buena parte del período objeto de examen. No fue sino hasta 1998 que, debido sobre todo a factores externos, la economía sufrió un revés del que aún no se recuperó totalmente. Las recientes negociaciones entre Guyana y las IFI (febrero de 2002) para la renovación del apoyo del SCLP, un marco macroeconómico y el SCLP final para concluir la PPME reforzada abordan las medidas que el país debe tomar para colocar a su economía en una trayectoria de crecimiento más estable.
- 4.79 **Sobreendeudamiento y PPME.** Sin duda, uno de los mayores impactos que tuvieron en Guyana el BID y otros donantes multilaterales y bilaterales se debe a la reducción de la deuda gracias a la iniciativa para los PPME. En la Figura 4.1 se ilustran los efectos de las distintas iniciativas de reducción de la deuda en la deuda pública externa durante el período. A fines de 2000, en preparación para la iniciativa PPME reforzada para Guyana, el FMI realizó cierto análisis económico y financiero de esa iniciativa original²⁸. De la reducción de US\$256 millones en valor neto actualizado (VNA) a fines de 1998, el BID representó casi US\$52 millones de la reducción. La misma reduciría sustancialmente el sobreendeudamiento de Guyana en 2000, ubicándolo a niveles del 348% de los ingresos del Estado, tras cerca del 543% in 1998. Sin embargo la relación no bajó de la meta del 280%, debido sobre todo a la depreciación del tipo de cambio. Con la PPME reforzada, la meta se redujo al 250% y Guyana llegó al “punto de decisión” a fines de 2000, quedando habilitado para un alivio adicional de US\$329 millones en VNA. El BID se responsabilizó de US\$64,3 millones de esta reducción adicional, llegando a un total de US\$116 millones.
- 4.80 En 2001, el FMI realizó un estudio²⁹ del efecto financiero de las iniciativas PPME para 22 países, incluido Guyana. En las proyecciones, se calculó que el coeficiente servicio de la deuda/exportación de Guyana pasaría del 19% en 1998 al 5% en 2005 y los servicios de la deuda en relación con el ingreso fiscal pasarían de 65% a 13% en el mismo año. Se estimó que en el período 2001-2003 el alivio de la iniciativa PPME significaría para Guyana unos US\$90,5 millones o cerca del 11,8% del PIB. Ello significa unos US\$30 millones por año que Guyana podría usar con otros fines.

28 FMI. “Guyana: Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative”, 1 de noviembre de 2000.

29 FMI. “Financial Impact of the HIPC Initiative: First 22 Country Cases”, 10 de abril de 2001.

Figura 4.1. Guyana: Valor neto actualizado de la deuda pública externa (en millones de US\$)



Fuente: Autoridades de Guyana y estimaciones del FMI

- 4.81 El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que se aprobará en 2002 identifica las numerosas oportunidades en que Guyana puede usar esas economías para abordar las necesidades del país. El DELP fue formulado utilizando un proceso de consulta en una gran sección de la población e incluye una lista y una priorización de las recomendaciones. Es prematuro a esta altura prever el efecto total de las iniciativas de reducción de la deuda mediante la iniciativa PPME para Guyana.
- 4.82 **Modernización del Estado.** Esta es un área en que se registró un gran cambio en los primeros años del PRE, pero recientemente se avanzó poco. A partir de 1990 el gobierno privatizó una serie de empresas estatales. Se redujo considerablemente el número de empleados públicos entre 1993-1996, cerca de un tercio, aunque en buena parte se debió a los bajos sueldos de la administración pública. Más recientemente se vendieron la compañía aérea y la empresa de electricidad del Estado a intereses privados y el gobierno continúa con sus planes de privatizar las demás empresas públicas con excepción de tres (transporte marítimo, azúcar y venta de combustibles). Se han establecido los contextos regulativos para los sectores de la electricidad, el azúcar y los seguros. La reforma de la administración pública avanzó muy lentamente.
- 4.83 El objetivo general del Banco en el último documento de país era asistir al país en su esfuerzo por mejorar el rendimiento del sector público a través de una reforma de la administración, mejorando la capacidad de planificación e implementación de proyectos, el sistema de compras y la capacidad de suministro de bienes y servicios. Más específicamente, el Banco procuraba ayudar al gobierno por la vía del Programa de modernización del sector público a mejorar la capacidad de formulación de políticas y prestación de servicios, y un programa multisectorial de preinversiones para contribuir a la preparación de proyectos prioritarios del sector público y concretar el fortalecimiento institucional para la preparación y ejecución de proyectos.

- 4.84 Esta meta demostró ser inalcanzable debido a que el gobierno no aplicó las reformas del sector público por una serie de razones. Los planes del préstamo del Banco para el Programa de modernización del sector público no se formularon. Se aprobó una operación de CT para la preparación del préstamo, a comienzos de 2000, por algo más de US\$1 millón. Finalmente requirió una reformulación, lo que volvió a atrasar el proceso, llegando a desembolsar cerca del 25% a mediados de 2002. Tampoco se formuló el Programa multisectorial de preinversiones. En 1995 se aprobó una CT por US\$150.000 para la preparación del préstamo, pero a comienzos de 2002 sólo se habían desembolsado US\$39.000.
- 4.85 El Gobierno de Guyana enfrentó sí una serie de problemas en su esfuerzo por reformar la administración pública en los últimos cuatro años. Tras una acción iniciada por los sueldos, se laudó a favor de los funcionarios por grandes sumas porcentuales de los sueldos (19% en 1998, 31% en 1999 y 27% en 2000) lo que dio lugar a la duplicación de las remuneraciones. La oposición sindical a la reducción de la dotación obstaculizó el proceso, aunque se ofrecieron incentivos para el abandono voluntario.
- 4.86 La cuestión de la gobernabilidad se ve reflejada en los indicadores generados por el Banco Mundial. La inestabilidad política es identificada como el principal problema que enfrenta Guyana. En el Cuadro 4.6 se resumen los indicadores de 2000-2001 y se los compara con los valores de 1997-1998 así como con los promedios regionales y las categorías de ingresos. Guyana tiene buena calificación en “expresión y rendición de cuentas” y es relativamente buena la calificación en la mayoría de los demás, especialmente en comparación con otros países de la región o en su categoría de ingreso. En términos de “expresión y rendición de cuentas” Guyana ocupa el percentil 76°, y en la mayoría de los demás indicadores, el 40° y el 60°. El más desfavorable es el de “estabilidad política/no violencia”, en que, debido a sus dificultades políticas, Guyana bajó al percentil 22°. Además, con la excepción del indicador “régimen de derecho”, es evidente que se han deteriorado los indicadores desde 1997-1998 y en particular el “control de la corrupción” registra un notorio deterioro. Un estudio reciente³⁰ arroja luz sobre este tema. Una encuesta de 454 empleados públicos realizada entre noviembre de 1999 y enero de 2000 prueba, entre otros elementos, la percepción de corrupción en el sector público. Los resultados indicaron que el 93% de los funcionarios consideraban que la corrupción en el sector público era sustancial. También entendían que la corrupción se relacionaba sobre todo con la evasión de impuestos y aranceles aduaneros y a evitar el acoso de la policía o de los agentes fiscalizadores. La máxima oportunidad de corrupción se comprobó en los organismos normativos y no tanto en las instituciones de servicios. Las sanciones parecen ser escasas pues apenas el 9% de los funcionarios encuestados declaró saber de la sanción de un colega.

30 “Institutional Environment and Public Officials’ Performance in Guyana”. Banco Mundial. documento técnico. 2001.

- 4.87 El mayor desafío en el área de la modernización del Estado refiere al mantenimiento de la estabilidad política para que el país siga logrando un crecimiento positivo y aborde los problemas sociales. El Banco puede ayudar en este proceso trabajando con las autoridades del país en la identificación de mecanismos de fomento de la cooperación, transparencia, identificación con los programas y rendimiento del sector público. Los ejemplos de las actividades del Banco podrían incluir el apoyo a un fortalecimiento institucional adicional de los ministerios, organismos y organizaciones paraestatales, apoyo al diálogo entre los partidos, apoyo a sindicatos de trabajadores o apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil, es decir, a ONG y organizaciones comunitarias.

Cuadro 4.6: Guyana: Indicadores de gobernabilidad

Indicador	Año	Percentil (0-100), en%	Estimación (-2.5 a +2.5)	Desviación estándar	Número de encuestas	Promedio regional, Percentil	Categoría de ingreso Promedio, Percentil
Expresión y rendición de cuentas	2000/01	76.4	+0.94	0.27	3	36.3	45.4
	1997/98	79.9	+1.01	0.29	2		
Estabilidad política/no violencia	2000/01	22.2	-0.70	0.51	2	27.7	42.5
	1997/98	42.9	-0.20	0.41	1		
Eficacia del gobierno	2000/01	52.5	+0.02	0.40	2	31.9	42.5
	1997/98	58.6	+0.01	0.77	1		
Calidad regulativa	2000/01	47.3	+0.04	0.54	2	35.8	42.9
	1997/98	55.1	+0.23	0.52	2		
Régimen de derecho	2000/01	57.6	+0.13	0.37	3	32.9	42.6
	1997/98	49.7	-0.14	0.44	2		
Control de la corrupción	2000/01	41.6	-0.45	0.39	2	34.3	43.9
	1997/98	60.9	-0.02	0.75	1		

Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido (KKZ), 2002: Governance Matters II: Updated Governance Indicators for 2000-01

- 4.88 **Fomento del sector privado.** El objetivo general del Banco en cuanto al fomento del sector privado era reducir los costos de transacción, estimular la diversificación y mejorar la prestación. A través de su Estrategia de fomento empresarial, el Banco procuró promover la reforma normativa y de políticas, fortalecer la administración de justicia y los derechos de propiedad y brindar asistencia a las instituciones que proveen servicios empresariales y financieros.
- 4.89 Se logró cierto éxito en la reestructuración y privatización de empresas públicas (algunos casos exitosos, como el de GPL; otros, no tanto, como Guyana Airways, que finalmente cerró). Una CT del FOMIN (ya mencionada) asistió en la aprobación de legislación para el sector de la electricidad y ya fue totalmente desembolsada. Una operación del FOMIN de 1997 por US\$875.000 para un sistema de capacitación demostró no tener éxito debido a escasez de fondos de contrapartida. Una operación del FOMIN aportó US\$142.000 al Institute for Private

Enterprise Development, a fin de contribuir a incrementar el volumen y la calidad de los servicios financieros a microempresas y pequeñas empresas, aún en etapa de desembolsos. Otro respaldo del FOMIN por US\$900.000 en 1999 se canalizó a la capacitación para mejorar la competitividad y productividad de la microempresa. Una operación del FOMIN de 1999 por US\$940.000 para mejorar el marco para el registro de títulos de propiedad sigue en etapas de desembolso. Pero el Banco ha tenido resultados menos alentadores en el impulso a aspectos más amplios relacionados con el sector privado. La privatización prevista de dos empresas del Estado se ha atrasado y siguen las conversaciones. La minería de bauxita sigue siendo un gran drenaje para las arcas del Estado. La Estrategia de fomento empresarial del Banco aún no esta concluida y la estrategia para la agricultura y el nuevo préstamo agrícola están demorados. Si bien el préstamo para el sector financiero ha concluido, el Banco hasta ahora no ha emprendido otras actividades en el sector financiero para mejorar la movilización de recursos, la comercialización de valores o la reforma de los planes de seguros y jubilaciones.

- 4.90 El proyecto de reforma del sector financiero conllevaba la reestructuración y privatización del Guyana National Cooperative Bank (GNCB), un banco del Estado concentrado en el financiamiento de la agricultura, con una enorme cartera de préstamos improductivos. Parte importante de ese préstamo para la reforma del sector financiero era la consolidación del GNCB con el Guyana Cooperative Agricultural and Industrial Development Bank y el fortalecimiento de la institución resultante. Esta condición se cumplió en el tramo final del préstamo pero una condición de la PPME reforzada es llevar la venta del GNCB a la etapa de licitación. En última instancia, el GNCB será vendido al sector privado. Una vez totalmente privatizado el sector financiero, se requiere una considerable labor para concretar la legislación y el fortalecimiento institucional de los sistemas de supervisión y regulación. Actualmente, el sistema financiero de Guyana está muy poco desarrollado, carece de una verdadera profundidad de los servicios financieros y de una supervisión adecuada. La reforma del sector, para que pueda brindar al sector privado una gama más amplia de instrumentos, será lenta pero necesaria para que se desarrolle el sector privado.
- 4.91 **Desarrollo del sector social.** La tarea del Banco en el sector social se ha concentrado en los fondos de inversión social (SIMAP), enseñanza primaria, agua y, más recientemente, fomento urbano y vivienda. La meta general del último documento de país era mejorar la prestación de servicios de educación y salud y estimular los programas de reducción de la pobreza y fomento de los niveles de vida. El Banco ha sido un importante factor de desarrollo del sector, con el aporte de unos US\$211 millones en el periodo.
- 4.92 El país sigue ante el desafío de la pobreza, pues han mejorado algo los niveles de pobreza medidos, pero siguen siendo relativamente elevados. Las últimas encuestas continúan indicando tasas de pobreza altas —35% de la población en 1999, tras un 43% en 1993. La mayor reducción se dio en Georgetown, la capital —de 29% a 16%— en tanto en las demás zonas urbanas la reducción fue algo menor, de 23% a 15%. En las zonas rurales costeras, la pobreza pasó de 45% a 37% , en tanto en el

interior rural, aumentó de 79% a 92%. La población amerindia, que representa el 7% del total, conforma el 17% de los pobres debido sobre todo a su aislamiento y a la falta de oportunidades de empleo en el interior. La mayor parte de los pobres de Guyana viven en zonas rurales, en general como trabajadores agrícolas independientes o como operarios manuales.

- 4.93 El Banco canalizó su esfuerzo contra la pobreza fundamentalmente a través de SIMAP, que parece tener efecto en las zonas urbanas, junto a una mejora general en la economía. Sin embargo, en las zonas rurales, y particularmente en el interior, el apoyo del tipo de SIMAP no ha bastado para hacer impacto real en la pobreza. El debate en torno al posible pago por empleos en proyectos de SIMAP no hace sino plantear la cuestión más general de cómo abrir oportunidades de empleo constructivo en el interior rural pobre, donde ahora es muy escaso.
- 4.94 La educación ha sido una de las principales ventajas de Guyana pese a la marcada decadencia de los setenta y los ochenta. Este deterioro se manifestó en subfinanciamiento, excesiva intervención del Estado y deficientes resultados en las pruebas.³¹ El gasto público en educación llegó al 5% del PIB y al 10% del gasto total del Estado en 1995-97. Los coeficientes netos de matrícula son relativamente elevados, con 87% (primaria) y 66% (secundaria). La tasa de alfabetismo entre jóvenes es de casi 100% y la de adultos es la más alta de la región (98,4%). Estos datos se incorporan al índice educativo del Informe sobre Desarrollo Humano, en cuya última clasificación se otorga un valor de 0,87, sólo superado por Argentina (0,92), Uruguay (0,92), Barbados (0,90), Chile (0,90) y Bahamas (0,89) dentro de la región. Sin embargo, en su mayoría, estos logros no se materializan en crecimiento económico debido a la emigración. El éxodo, sobre todo de la fuerza de trabajo más calificada³², ha creado grave escasez de mano de obra preparada en todos los sectores de la producción, los servicios y la actividad del Estado. La falta de oportunidades en el país hace que desperdicie su principal activo y genera un círculo vicioso, dado que la creación de oportunidades se torna difícil sin capital humano.
- 4.95 En términos de indicadores de salud, Guyana tiene mucho que andar. En el último Informe sobre Desarrollo Humano se calcula que la esperanza de vida es de unos 64 años, que más del 3% de la población adulta (15 a 49 años) vive con VIH/SIDA, y que la tasa de mortalidad infantil es de 56 por 1.000 nacidos vivos. Estos indicadores colocan a Guyana en el tercer lugar entre los países en peores condiciones de la región. Además, había 3.806 casos de paludismo por 100.000 habitantes denunciados en 1997, la tasa más alta de la región. En la última década, sólo se recibieron 18 médicos por cada 100.000 habitantes. Se calcula que en 1995-

31 BID. The Financing of Education in Guyana: Issues and Strategies. abril de 1997.

32 Carrington, William J. and Enrica Detragiache. How Extensive is the Brain Drain. 1999, donde se informa que, sobre la base de datos del censo de Estados Unidos de 1990, Guyana tiene la más alta tasa de inmigración a los Estados Unidos entre 61 países en desarrollo, en cálculos de más del 70% de la población con educación terciaria que ha emigrado a ese país.

2000, las tasas de insuficiencia de peso y de estatura en niños de cinco años eran de 12% y 10%, respectivamente. En el último informe de la Organización Mundial de la Salud,³³ Guyana ocupa la posición 128 en 191 países en resultados de salud. Sin embargo, el país gasta cerca de 4.5% del PIB en salud pública, tasa similar a la de Irlanda y Barbados. Aunque ha habido una mejora desde fines de los ochenta, podría avanzarse más implementando reformas que apunten a:³⁴ (i) mejorar el desempeño de los proveedores públicos, reduciendo los problemas de acceso y la focalización de recursos públicos en las regiones más pobres, y (ii) siendo más selectivos en el tipo de servicios de salud que se prestan y/o cobrando por algunos e integrando la participación del sector privado.

- 4.96 **Infraestructura productiva.** Los objetivos y actividades del Banco se orientaron primordialmente al sector del transporte. El objetivo era asistir en la rehabilitación y expansión de la infraestructura productiva y ayudar al gobierno en la gestión de las prioridades, el mantenimiento y la política de inversión. Como ya se dijo, el Banco ha sido un factor preponderante en los sectores de la electricidad y la red vial. Su empeño en el transporte aéreo perdió considerable ritmo debido a una serie de dificultades, incluida la contratación de profesionales calificados para cargos de alto nivel en la Administración de la Aviación Civil y el aeropuerto internacional. Los componentes del sector y la CT de esta operación híbrida por US\$30 millones, a comienzos de 2002 no han obtenido desembolsos debido a atrasos, y el componente de inversión sólo ha desembolsado el 12%. Los planes relacionados con un proyecto de puerto de aguas profundas y un importante puente tropezaron con demoras por falta de estudios de factibilidad, diseño e importantes decisiones de política del gobierno.
- 4.97 **Medio ambiente.** Sólo hubo una pequeña operación aprobada en 2000 por US\$900.000 para un vertedero en Georgetown que apenas inició los desembolsos. El Banco brindó apoyo de CT para el establecimiento del Organismo de Protección Ambiental pero el proyectado Programa de gestión costera se encuentra ahora en el marco de un programa de la UE.
- 4.98 Los principales objetivos de la CT eran fortalecer la capacidad técnica, administrativa y orgánica del recientemente creado organismo de protección ambiental y elaborar el marco legal y regulativo del país en materia de recursos naturales y medio ambiente. La CT significó una importante contribución al ordenamiento ambiental, fortaleciendo al organismo y creando sistemas de ordenamiento ambiental, estableciendo un marco legal y regulativo para la gestión del medio ambiente y mejorando algo la capacidad de los organismos en esta esfera. Después de tres años, el organismo es una institución sólidamente establecida, con una estructura orgánica, procedimientos operativos y sistemas de gestión financiera adecuados, y un personal relativamente competente, aunque persisten las dificultades en la contratación y la retención de personal técnico y

33 www.who.int

34 Banco Mundial. Guyana. Reorienting Public Expenditures to Serve the Poor. Junio de 2000. p.33.

carece de un plan de estabilidad financiera a largo plazo. La implementación de la nueva normativa se encuentra todavía en las primera etapas y se desconocen los efectos de largo plazo en el medio ambiente.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 La introducción del PRE, un pronunciado aumento en la asistencia para el desarrollo a fines de los años ochenta y ya entrados los noventa y la reducción de la deuda a través de la Iniciativa para los PPME y del Club de París otorgaron a Guyana una gran oportunidad de salir de la situación de bancarrota en que se encontraba en 1988. El consenso político de emprender el PRE y la estabilidad política de comienzos de los noventa permitieron que el proceso de reforma empezara a dar frutos en 1991. La reducción de los pagos de intereses al exterior, el alivio de la deuda, el ingreso de asistencia y la privatización de muchas empresas estatales con pérdidas permitieron reorientar el gasto público a la infraestructura y los sectores sociales. Los cambios de política, que con frecuencia se vinculaban a la asistencia de los donantes, también incidió en el nuevo rumbo de Guyana. El resultado ha sido un avance sustancial en el desarrollo del país. Los desequilibrios macroeconómicos registraron una franca mejoría desde fines de los ochenta y el progreso social ha sido evidente, aunque todavía existen enormes carencias que requieren atención. La inestabilidad política y la frágil gobernabilidad son factores que impiden un mayor progreso económico y de desarrollo.
- 5.2 El BID desempeñó un papel importante en la atención de las necesidades de Guyana, especialmente desde 1995. Los instrumentos elegidos fueron fundamentalmente proyectos y préstamos sectoriales, asistencia técnica y alivio de la deuda. Los productos no financieros fueron escasos al aumentar el apoyo financiero. De 1989 a 2001, el BID aprobó más de US\$528 millones en préstamos y US\$37 millones en operaciones de CT no reembolsables, desembolsando US\$390 millones y aportando US\$150 millones en corrientes netas. Cuando concluya el programa reforzado, el Banco habrá participado en la reducción de la deuda de los PPME con US\$116 millones. Los desembolsos brutos del BID representan un 32% del gasto de capital del Estado, 12% del gasto público, 35% del ahorro externo y 5% del PIB. El BID aportó considerablemente más recursos que el Banco Mundial o el FMI en su enfoque sectorial y sus relaciones con el país siguen siendo muy buenas, aun cuando fue necesario cumplir condiciones difíciles en los préstamos para el ajuste. Sólo un préstamo fue cancelado tras el primer tramo y existe acuerdo entre ambas partes en que el país no pudo satisfacer las condiciones del tramo del préstamo y era necesaria una nueva operación.
- 5.3 El progreso del desarrollo puede evaluarse desde una serie de perspectivas: la comparación de los efectos directos antes y después, la comparación con los de otros países, la comparación entre efectos directos y objetivos y metas, y la comparación con lo que se podría haber logrado en ausencia del programa (situación contrafáctica). Dada la falta de datos estadísticos adecuados, la incertidumbre acerca de su validez, la escasez de documentos evaluativos ex post y el tiempo que lleva lograr resultados en Guyana, es pertinente examinar cada uno de estos aspectos al evaluar los resultados del programa durante los años de 1990.

5.4 Las comparaciones antes y después demuestran lo que el país ha progresado, si los préstamos y las políticas han cambiado el rumbo y significado alguna mejora o el deterioro a lo largo del período. En el Cuadro 5.1 se ofrece una serie de indicadores en los que es posible encontrar estadísticas comparables para el período previo a 1991 y para el fin del período. En casi todos los indicadores se alcanzó un progreso considerable. El crecimiento económico pasó a ser sustancialmente positivo durante el período y la inflación se redujo en forma extraordinaria. El sector externo registró mejoras considerables y la deuda externa, al concluir la Iniciativa para los PPME original, se ubicó en niveles más manejables. Las mejoras en los sectores productivos se registraron particularmente en la agricultura y los indicadores sociales en educación, salud y niveles de progreso muestran todos un signo positivo.

Cuadro 5.1: Algunos indicadores que muestran el progreso registrado en la década

Sectores e indicadores	Antes de 1991	Fin del período
Economía: Crecimiento del PIB real Tasas de inflación Déficit en cuenta corriente Reservas internacionales brutas Exportación de mercancías Importación de mercancías	Promedio -3% en la década Promedio 70% en 1987-91 47.9% de PIB en 1991 US\$4.1 millones en 1991 US\$254 millones en 1991 US\$307 millones en 1991	Promedio 5.6% en la década Promedio 7% en 1995-99 11% de PIB en 1999 US\$267 millones en 1999 US\$525 millones en 1999 US\$550 millones en 1999
Deuda: deuda externa Deuda externa/PIB Servicio de deuda/PIB Déficit sector público	US\$1.940 millones en 1990 772% del PIB 43% del PIB en 1987-90 46% del PIB en 1990	US\$1.422 millones en 1999 207% del PIB 2% del PIB en 1995-98 2.3% del PIB en 1999
Agricultura: producción azucarera Exportación Rendimiento Producción arroceras Exportación Rendimiento Participación agricultura en PIB	132.000 toneladas en 1990 162.000 toneladas en 1991 59 toneladas por ha. en 1991 93.000 toneladas en 1990 54.000 toneladas en 1991 1.34 toneladas por acre en 1991 26% del PIB en 1990	321.000 toneladas en 1999 270.000 toneladas en 1999 82 toneladas por ha. en 1999 365.000 toneladas 1999 252.000 toneladas en 1999 1.63 toneladas por acre en 1998 37.3% del PIB en 1999
Electricidad: capacidad en MW Demanda máxima	Entre 4-28 MW en 1990 promedio cercano a 10MW 50-60 MW en 1990	91 MW en 2000 84 MW en 2000
Agua y saneamiento: % de población con acceso a agua potable segura	85% en 1990	92% en 1999
Educación: Inversión del sector público en educación Educación como proporción del presupuesto Tasa de alfabetismo en adultos Resultados de pruebas de estudiantes de más de 50% en exámenes de matemáticas En inglés	G\$143 millones en 1990 1.91% en 1990 95.4% en 1985 4% en 1992 8% en 1992	G\$1.720 millones en 1998 11.9% en 1998 98.4% en 1999 20% en 1999 27% en 1999

Cuadro 5.1: Algunos indicadores que muestran el progreso registrado en la década

Sectores e indicadores	Antes de 1991	Fin del período
Salud: Gasto per cápita en salud Salud como proporción de PIB Tasa de mortalidad menores de 5 Esperanza de vida al nacer Acceso de población a atención de salud	US\$19 en 1990 4% en 1990 90/100.000 en 1990 64.2 años en 1990 87% en 1990	US\$45 en 1998 5% en 1998 79/100.000 en 1998 64.6 años en 1998 89.2% en 1998
Pobreza/desarrollo humano Estimaciones de pobreza Índice Des. Humano PNUD PIB real per cápita (PPP\$)	Pobreza estimada en 65% en 1988. luego, con nuevo método, baja a 43% en 1993. 29% en pobreza extrema 0.589 en 1991 (Numero 89) US\$1.480 en 1985-1988, promedio	Nivel de pobreza en 1998 estimado en 35%. 21% en pobreza extrema. interior y amerindios aumentó 0.704 en 2001 (Número 93) US\$3.640 en 1999

Fuentes: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial, estadísticas del FMI, Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD y otras.

5.5 El hecho de que Guayana progresara plantea la interrogante acerca de cuánto más tiene que avanzar. Las comparaciones entre países son indicio del desempeño relativo, pues permiten apreciar si las brechas entre países se están ensanchando o reduciendo. En el Cuadro 5.2 se compara a Guyana con otros países del Caribe y Venezuela a fines de los ochenta y los actualiza para fines de los noventa. El cuadro indica una mejora en la mayoría de las áreas, aunque Guyana aún no alcanzó los niveles de sus países vecinos. Si bien el PIB real per cápita aumentó sustancialmente en el período, le falta mucho para alcanzar a los demás. Los indicadores sanitarios de expectativa de vida, mortalidad y mortalidad infantil muestran todas mejoras, pero están por debajo de los demás. Las tasas de mortalidad materna de 126 (no incluidas aquí por falta de datos anteriores) son todavía sustancialmente elevadas.

**Cuadro 5.2: Algunos indicadores económicos y sociales de Guyana y la región:
Variación de 1985-1990 a 1995-1999**

	Guyana	Bahamas	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago	Venezuela
Crecimiento % de PIB real per cápita	-2.7	0.8	1.9	4.4	-3.3	0.0
1995-1999	3.1	3.0	2.7	-1.0	4.5	-0.5
PIB real per cápita - US\$-1990	441	N/A	6.655	1.628	4.171	2.495
1999	650	N/A	6.719	1.988	5.106	3.037
Inflación - % IPC	36.2	5.1	3.7	13.2	9.7	36.9
1995-1999	6.0	1.3	2.5	14.1	4.2	53.8
Aumento producción alimentaria -%	-6.5	-1.6	2.3	3.3	2.0	1.6
1995-1999	4.9	11.3	6.9	0.7	-3.6	2.0
Aumento uso de electricidad - %	-4.4	2.2	3.7	1.5	3.5	4.4
1995-1997	17.6	3.4	5.5	9.8	6.0	1.0
Esperanza de vida al nacer-años	62.2	72.1	74.6	72.5	72.0	70.5
1995-2000	64.4	73.8	76.4	74.8	73.7	72.8

**Cuadro 5.2: Algunos indicadores económicos y sociales de Guyana y la región:
Variación de 1985-1990 a 1995-1999**

	Guyana	Bahamas	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago	Venezuela
Tasas de mortalidad infantil - por 1000	65.0	20.0	13.0	27.0	20.0	26.9
1995-2000	58.0	15.0	12.0	22.0	15.0	20.9
Tasas de mortalidad	8.2	5.7	8.7	6.5	6.8	5.0
1995-2000	7.4	4.9	8.2	5.9	5.9	4.7
Población urbana -% - en 1990	33.2	83.6	44.8	51.5	69.1	83.9
En 2000	38.2	88.5	50.0	56.1	74.1	87.4

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2000

- 5.6 Puede emplearse la comparación entre metas y efectos directos para determinar si se han cumplido los objetivos del Banco en los diferentes sectores. La dificultad se plantea cuando no hay información suficiente sobre los indicadores y las metas incluidos inicialmente en la operación. El Banco ha concentrado sus esfuerzos en la agricultura, electricidad, red vial, agua e inversión, representando US\$410 millones o el 78% del total de préstamos. Se han completado siete proyectos y cinco estaban por terminar a comienzos de 2002. En general, muchos de los objetivos y metas no fueron cumplidos.
- 5.7 En la agricultura, hubo un giro sustancial de la producción. Las tres operaciones sectoriales del Banco por US\$97 millones fueron un factor importante. El valor de la agricultura, tras llegar apenas al 26% del PIB, aumentó rápidamente y se ha mantenido desde entonces en niveles de 35% y 40%. La producción de azúcar fue casi dos veces y media la de 1990 y la de arroz casi se cuadruplicó. La meta del BID en la primera operación en agricultura, rehabilitar la capacidad productiva, se cumplió. Tomó la vanguardia en el sector arrocero y fue fundamental en la eliminación de los obstáculos institucionales para permitir un mayor control por el sector privado y un aumento en el rendimiento.
- 5.8 Los empeños en el sector de la electricidad no fueron tan fructíferos, pues el Banco, a través de dos primeros préstamos de inversión por US\$32 millones, trató de restablecer las plantas generadoras pero quedó cerca de un 20% a la zaga en los objetivos de capacidad de generación. La operación de ajuste sectorial fue más positiva en el establecimiento de la cooperación del sector privado, aunque no se logró reunir capital adicional y la empresa está aún lejos de los niveles internacionales. El órgano regulativo aunque se ha creado, tiene que ser fortalecido.
- 5.9 El del agua es otro sector que aún requiere considerable labor para alcanzar niveles aceptables. El primer préstamo apuntaba a recuperar a GS&WC pero el objetivo era demasiado ambicioso para los recursos aplicados. Deberían producirse otras mejoras con el nuevo préstamo, no sólo para el agua, sino también para el saneamiento. Los esfuerzos del Banco en este sector fueron bastante más fructíferos

que los del Banco Mundial, pero a esta altura se han detenido, debido a que se ha propuesto la consolidación de las dos empresas de agua.

- 5.10 Las carreteras son otra esfera en que el Banco no consiguió cumplir las metas iniciales, pero está logrando avanzar más que el Banco Mundial. Sólo se completaron dos segmentos de las tres secciones de carreteras que se proyectaban concluir. Se tratará de terminar la labor con un nuevo préstamo aprobado en 2001. La implementación fue muy lenta y la rehabilitación del puente de 1997 sufre atrasos similares.
- 5.11 El sector social ha sido abordado por la vía de fondos de inversión social y un préstamo para la educación. Los dos proyectos SIMAP por más de US\$30 millones ayudaron a financiar más de 300 proyectos de infraestructura, cerca de 200 proyectos para comunidades amerindias, 164 proyectos de emergencia y proyectos en alimentación, nutrición y formación profesional. En una serie de evaluaciones se han examinado los efectos directos del programa, pero no se consideraron adecuadamente asuntos prioritarios del impacto social y económico, la participación comunitaria, la focalización en la pobreza y la sostenibilidad del empleo y el ingreso. Si bien se están cumpliendo la mayoría de los objetivos físicos, no está claro cuál será el impacto del programa. Si bien los niveles de pobreza han bajado, aumentaron en el interior rural, donde la población amerindia con 7% de la población total representa el 17% de los pobres. No está claro si SIMAP está llegando a los pobres en la medida en que debía.
- 5.12 La educación registró adelantos en los años noventa a raíz del esfuerzo del Banco con un proyecto de enseñanza primaria. Con tasas de alfabetismo de las más altas de la región y la demostración del gobierno de un compromiso de continuar mejorando los resultados de la educación a través de su Estrategia Nacional de Desarrollo, la continuación de los empeños del Banco en este sector deberían ayudar a fortalecer los primeros resultados del proyecto de educación de 1989.
- 5.13 El Banco también propuso una serie de objetivos temáticos en los dos últimos documentos de país de 1995 y 1998. Fue sólo en el documento de país más reciente que incluyó indicadores de desempeño que van de la implementación de medidas de política, programas y estudios de diagnóstico, a la legislación, el establecimiento del diálogo, la adhesión a los objetivos macroeconómicos o la solución de problemas de negociación. Estos indicadores eran más bien grandes metas u objetivos de los proyectos y servían poco para reflejar el progreso logrado en la consecución de los objetivos más amplios establecidos, demostrando escasa utilidad en la evaluación. Como se detalla en el Cuadro 4.5, el Banco logró un éxito parcial en los objetivos más amplios. Obtuvo mejores resultados en la labor con otras instituciones para alcanzar los objetivos de estabilidad macroeconómica y reducción del sobreendeudamiento, pero la asignación de méritos y responsabilidades es difícil en tales circunstancias. Existe un éxito parcial en la consecución de los objetivos sociales, productivos y ambientales, pero menos en la modernización del sector público y el fomento del sector privado.

- 5.14 La cuestión más general es si el país ha mejorado con la acción del Banco. En el caso de Guyana, todo intento de postulación contrafáctica sobre cómo le hubiera ido al país en ausencia de la asistencia para el ajuste estructural, la condicionalidad de políticas y los préstamos y programas de CT conduce rápidamente a la conclusión de que Guyana estaba en una bancarrota tal en 1988 que le hubiera sido imposible salir por sí solo de ese deterioro de toda una década. El país tomó conciencia de ello cuando se dirigió al FMI y emprendió el PRE. Los análisis tendenciales y los modelos macroeconómicos sin duda producirían resultados que demostrarían un mayor deterioro, pues Guyana debía hacer frente a crecientes pagos de intereses y no estaba en condiciones de financiar los cambios necesarios para transformar la economía.
- 5.15 Inclusive con la asistencia del BID, el proceso de desarrollo a través de proyectos ha sido muy lento. La ejecución de las operaciones ha sido difícil, con sustanciales atrasos, aunque habitualmente dentro de la gama media del Banco. La implementación ha estado plagada de problemas de “una capacidad institucional del sector público sumamente frágil”, desempeño deficiente de los contratistas y proveedores locales y dificultades en el proceso de compras locales. Las unidades ejecutoras de los proyectos, aunque aceleraban la implementación, crearon sus propios problemas debido a desigualdades de remuneraciones, fuga de cerebros, falta de sostenibilidad y desatención al fortalecimiento institucional en los ministerios ejecutores. Sin embargo, la implementación está dentro del promedio del Banco, un logro extraordinario dadas las dificultades institucionales del país. Ello se debe en buena medida a la Representación y a la División responsable del Banco, por su labor en la superación de los problemas de ejecución.
- 5.16 Muchos son los desafíos de desarrollo que aún enfrenta Guyana, en materia de estabilidad macroeconómica, sobreendeudamiento, infraestructura, asuntos sociales, armonía política y mejoramiento de la gobernabilidad. La estabilidad política y el mejoramiento de la gobernabilidad son condiciones necesarias para incrementar la inversión privada. Además, por sus dimensiones, sus niveles de pobreza y su estructura económica, la atracción de inversión extranjera parece particularmente necesaria para Guyana, especialmente por cuanto la inversión tiene que ser más eficiente para mejorar la situación de infraestructura. Ello se torna una tarea aún más difícil si hay inestabilidad política y la percepción de instituciones y una gobernabilidad frágiles.
- 5.17 Sigue siendo necesario el apoyo externo para restablecer los equilibrios macroeconómicos y, más importante aún, sentar las bases para un crecimiento económico sostenible y menos inestable. El alivio de la deuda otorgado por el Club de París y a través de la Iniciativa PPME ha ayudado a reducir la carga de la deuda, pero los servicios como porcentaje del PIB, de un 15,5% en 1999, el segundo coeficiente del mundo según el último Informe sobre Desarrollo Humano, seguirán planteando un obstáculo al desarrollo. Estos son buenos argumentos para justificar nuevas reducciones de la deuda que, claro está, tienen que estar respaldados por políticas macroeconómicas sólidas. El restablecimiento del crecimiento económico

podría detener la alta tasa de emigración de trabajadores calificados y permitir que sus talentos se apliquen al desarrollo de Guyana.

Recomendaciones

1. El Banco debe mantener su curso de acción en el próximo documento de país. Los sectores seleccionados para el apoyo han sido importantes para el país y se lograron resultados en agricultura, agua y red vial y, al menos, se empezó en la electricidad. El Banco ha desarrollado su “nicho” y debe seguir esforzándose en lo que tiene experiencia y no tratar de esparcir los escasos recursos del FOE en un espectro demasiado amplio.
2. Es preciso establecer metas, objetivos e indicadores a mediano plazo más realistas en el marco de los temas prioritarios más amplios, reflejando la capacidad del país y de sus organismos para su consecución. Como este será un proceso a largo plazo, habrá que usar hitos y metas de referencia para indicar el progreso.
3. Ante la incertidumbre de la estabilidad macroeconómica en el país, dadas las grandes variaciones y las perturbaciones internas y externas (la sequía de El Niño, las inundaciones de La Niña, el deterioro de los términos de intercambio, las confrontaciones políticas, el aumento del precio del petróleo, etc.) el Banco podría optar por continuar con los préstamos para ajustes sectoriales. Tiene que desarrollar la condicionalidad sectorial sobre la base de expectativas realistas de cambio de política y desarrollo. Aunque los antecedentes del Banco a este respecto son relativamente buenos, debe tratar de garantizar que los préstamos sectoriales concluyan dentro de los períodos en que los fondos son más necesarios y no expandiéndose hacia el futuro.
4. La modernización del Estado y la gobernabilidad deben merecer el acento en el próximo documento de país y en el programa del Banco. Si bien se experimentaron demoras en la propuesta de proyecto de modernización del servicio público que figuraba en los dos últimos documentos de país, debe continuar a la vanguardia del programa del Banco.
5. La agricultura y el comercio siguen siendo clave para el país. Aunque registró mejoras prometedoras, el sector sigue enfrentando aspectos de competitividad, calidad del producto, pérdida de cuotas de comercio y preferencias y finanzas, factores que podrían tener consecuencias graves. El Banco debe retener su participación en la agricultura, reforzando sus préstamos de ajuste anteriores con proyectos de inversión más específicos, así como con estudios económicos y sectoriales para abordar esos aspectos de competitividad y aumento de la productividad. También debería explorar la manera de ayudar al país a hacer frente a los problemas de comercio a la luz de la posible pérdida de preferencias comerciales y una posible Área de Libre Comercio de las Américas.

6. Aunque ha habido mejoras en la electricidad y la red vial, queda mucho por hacer en estos sectores. El Banco debe continuar los esfuerzos en esta materia procurando superar los problemas de implementación del pasado, y empeñarse en el fortalecimiento institucional de los ministerios, organismos normativos y fiscalizadores y unidades ejecutoras.
7. El Banco tiene que seguir invirtiendo en la profundización de su comprensión del contexto político y social del país. Si bien no ha habido un cambio de gobierno desde las elecciones de 1992, el Banco debe estar preparado para la dimensión política en su programa. Las manifestaciones y la violencia incidieron en las últimas elecciones y tuvieron impacto en la actividad económica y de inversión. Debe considerarse la asistencia del Banco para superar estas dificultades.
8. El Banco tiene que enfrentar la realidad de la pobreza del país. Aunque el SIMAP fue un instrumento útil a comienzos de los noventa, su eficacia no ha sido demostrada y quedan interrogantes sobre si está sobre todo impulsado por la oferta. El Banco tiene que formular nuevos instrumentos para enfrentar la pobreza. La mayor integración de los aspectos de pobreza en los sectores en que el Banco se propone implementar su cartera de préstamos ofrece la oportunidad de elaborar esos instrumentos. Debe seguir empeñado en el sector de la educación y actuar con otros donantes para abordar las acuciantes necesidades del sector salud.
9. El Banco tiene que empeñarse más por asistir en la búsqueda de soluciones a los persistentes desafíos del sector privado. Con cierto éxito en la actividad de CT del FOMIN pero sin ningún otro préstamo sectorial importante, es preciso determinar en qué puede apoyar al desarrollo del sector privado en el país para contribuir a la consecución de objetivos del desarrollo sostenible y diseñar operaciones adecuadas para el financiamiento del Departamento del Sector Privado y de la CII.
10. El Banco debe profundizar su análisis institucional y ampliar el alcance de la ejecución. Debe explorar el uso de otros vehículos como las ONG y empresas del sector privado en la implementación de proyectos. Necesita mantener sus esfuerzos de fortalecimiento institucional de los ministerios y organismos del Estado y aprender de los intentos que han fructificado o han fracasado.

GUYANA: LIST OF LOANS APPROVED FOR 1989-2001

PROJECT No.	LOAN No.	NAME	DATE OF APPROVAL	AMOUNT US\$(000's)
I. COMPLETED PROJECTS				
GY0049	839/SF-GY	Agricultural Rehabilitation	04/1990	26,782
GY0046	853/SF-GY	Rehabilitation of GEC Installations	12/1990	15,474
GY0043 ¹	876/SF-GY	Agricultural Sector Hybrid Loan	12/1991	30,000
GY0047	912/SF-GY	Social Impact Amelioration Program	09/1993	13,500
GY0032	956/SF-GY	Financial Sector Adjustment Loan	08/1995	38,000
GY0016	965/SF-GY	Agriculture Policy Loan	11/1995	34,000
GY0048	986/SF-GY	Electricity Sector Program	11/1996	45,000
GY0051	1007/SF-GY	PPF Urban Development Program	07/1998	205
GY0057	1035/SF-GY	PPF Low Incomes Settlement Program	05/1999	186
TOTAL				203,147
II. PROJECTS IN EXECUTION				
GY0010	827/SF-GY	Primary Education Improvement	09/1989	46,400
GY0043	877/SF-GY	Agricultural Sector Hybrid Loan	12/1991	22,000
GY0005	890/SF-GY	Main Road Rehabilitation Program	09/1992	23,400
GY0006	909/SF-GY	Georgetown Water/ Sewer Maintenance	09/1993	13,500
GY0016	966/SF-GY	Agriculture Policy Loan	11/1995	4,100
GY0025	985/SF-GY	Social Impact Amelioration Stage II	11/1996	17,000
GY0026	999/SF-GY	Bridge Rehabilitation Program	11/1997	41,000
GY0041	1021/SF-GY	Urban Development Program	11/1998	20,000
GY0050	1042/SF-GY-1	Air Transportation Program	10/1999	20,200
GY0050	1042/SF-GY-2	Air Transportation Program	10/1999	9,800
GY0052	1044/SF-GY	Low Income Settlements	11/1999	27,000
GY0054	1047/SF-GY	Georgetown II Water and Sewerage	12/1999	27,000
GY0059	1052/SF-GY	Georgetown Disposal Site	01/2000	900
GY0067	1083/SF-GY	PEF Unserved Areas Electrification	09/2001	250
GY0061	1085/SF-GY	Social Impact Amelioration Stage II	09/2001	20,000
GY0056	1094/SF-GY	Mahaica Rosignol Road	11/2001	33,000
TOTAL				325,550
			Total	\$528,697

¹. \$30 million sector loan was cancelled after first tranche of \$10.1 million was made.

List of Technical Cooperation Operations Approved for 1989-2001			
TC No.	Name	Amount	Date
ATN/SF-3313-GY	PPF: Agricultural Rehabilitation	107,650	July 5, 1989
ATN/SF-3325-GY	Preparation of a Financing Request in Agriculture	30,000	July 17, 1989
ATN/SF-3333-GY	Reference Terms for Multisectoral loan	90,000	August 01, 1989
ATN/SF-3353-GY	PPF: Social Improvement (GY-0047)	150,000	September 07, 1989
ATN/SF-3356-GY	Training in Social Development Programs	20,000	September 12, 1989
ATN/SF-3380-GY	Institutional Strengthening Ministry of Education	560,000	October 13, 1989
ATN/SF-3450-GY	Assistance to Ministry of Agriculture	30,000	March 28, 1990
ATN/SF-3506-GY	PPF: Agricultural Sector Loan	150,000	June 29, 1990
ATN/SF-3575-GY	Financing of Exports	16,000	November 06, 1990
ATN/SF-3614-GY	Institutional Support of the Ministry of Finance	4,219,800	January 09, 1991
ATN/SF-3640-GY	Water and Sewerage Georgetown	474,000	February 13, 1991
ATN/JF-3640-GY	Water and Sewerage Georgetown	1,800,000	February 03, 1991
ATN/TF-3663-GY	Social Impact Amelioration Programme	2,800,000	March 20, 1991
ATN/SF-3756-GY	Terms of Reference in Mining Sector	25,000	July 17, 1991
ATN/SF-3776-GY	Road Maintenance Program	30,000	August 07, 1991
ATN/SF-3829-GY	Feasibility Studies for Urban Development	311,000	October 09, 1991
ATN/JF-3829-GY	Feasibility Studies for Urban Development	1,100,000	October 09, 1991
ATN/SF-3856-GY	Water and Sewerage Program	30,000	November 01, 1991
ATN/SF-3933-GY	Improvement and Rehabilitation of Roads	300,000	March 08, 1992
ATN/JF-3933-GY	Improvement and Rehabilitation of Roads	781,000	March 08, 1992
ATN/SF-3989-GY	Administration of Sector Loans	4,788	June 05, 1992
ATN/SF-4204-GY	Hospital Administration	30,000	May 11, 1993
ATN/SF-4251-GY	PPF (GY-0032): Financial Sector Loan	150,000	June 14, 1993
ATN/SF-4328-GY	PPF(GY-0030): Shore-zone Management Prog.	150,000	July 02, 1993
ATN/SF-4387-GY	PPF(GY-0047): Social Impact Amelioration	40,000	July 12, 1993
ATN/SF-4418-GY	PPF (GY-0006): Georgetown Water Project	150,000	December 12, 1993
ATN/SC-4416-GY	Farmers' organization	70,000	December 17, 1993
ATN/SC-4469-GY	Feasibility Study Shore-zone Management Prog.	800,000	March 09, 1994
ATN/SF-4595-GY	PPF: Agricultural Sector Loan Preparation	150,000	July 13, 1994
ATN/CP-4647-GY	Consolidation of Commercial Laws	92,760	August 26, 1994
ATN/SF-4659-GY	Long Term Development Strategy	90,000	September 26, 1994
ATN/CP-4712-GY	Support to MOA in project preparation	150,000	November 09, 1994
ATN/SF-4762-GY	PPF (GY-001): Agricultural Investments Program	150,000	December 15, 1994
ATN/SF-4896-GY	Health Sector Development Preparation	15,000	May 12, 1995
ATN/KC-4896-GY	Health Sector Development Preparation	20,000	May 12, 1995
ATN/IT-4895-GY	Support to EPA Project Preparation	40,000	May 15, 1995
ATN/SD-4974-GY	Support Institute Private Development	6,000	August 01, 1995
ATN/SD-5035-GY	Studies Micro, Small and Medium Enterprise	50,000	October 18, 1995
ATN/SD-5038-GY	Bank lending to Smaller Clients	131,291	October 19, 1995
ATN/JF-5120-GY	Electricity Sector Hybrid Program	750,000	November 06, 1995
ATN/SF-5085-GY	Multi-Sectoral Pre-investment Program	150,000	November 27, 1995
ATN/SD-5077-GY	Strengthening Ministry of Finance	108,000	November 30, 1995
ATN/SF-5098-GY	Support to Agricultural Sector Program	2,500,000	December 20, 1995
ATN/SD-5117-GY	Environment Protection Agency	130,435	December 27, 1995
ATN/SD-5114-GY	Inst. Strengthening New Amsterdam Credit Union	60,000	December 27, 1995

ATN/JF-5323-GY	Bridges Rehabilitation and Replacement Program	750,000	August 28,1996
ATN/II-5401-GY	Design of Telecommunications Component	380,000	November 05,1996
ATN/DC-5407-GY	New Alternatives Sources of Energy	150,000	November 12,1996
ATN/MT-5429-GY*	Energy Regulation	990,000	November 20, 1996
ATN/SF-5432-GY	Environmental Management Program	1,500,000	December 04,1996
ATN/SF-5550-GY	Action Plan C and D Countries	435,625	January 01,1997
ATN/SC-5482-GY	Inst. Strengthening Statistics Bureau	50,000	January 28,1997
ATN/SF-5488-GY	Establishment of votes registration	500,000	February 07,1997
ATN/ST-5520-GY	Support for Private Enterprise Development	100,000	March 19,1997
ATN/MH-5592-GY*	Middle and Technical Management Training	875,000	June 4, 1997
ATN/NC-5695-GY	Study on Privatization for Airport	150,000	September 16,1997
ATN/DC-5779-GY	Shelter Sector Policy and Program Reform	200,000	December 05,1997
ATN/SF-5834-GY	Health Sector Policy and Inst. Development Prog.	2,500,000	January 07,1998
ATN/CP-5845-GY	Health and Domestic Violence of Women	75,000	January 15,1998
ATN/JF-6017-GY	Air Transport Sector Reform	300,000	June 10,1998
ATN/JF-6078-GY	Bridges Rehabilitation and Replacement Prog.	45,000	July 31,1998
ATN/DC-6188-GY	Enabling Settlements and Shelter Program	150,000	October 15,1998
ATN/NE-6207-GY	Coastal Zone Management Training Program	100,000	October 20,1998
ATN/MT-6671-GY*	Strengthening System of Property Rights	940,000	September 22, 1999
ATN/DC-6512-GY	Study for Cheddi Jagan Airport	150,000	May 19,1999
ATN/JF-6695-GY	Mahaica-Rosignol Road feasibility study	525,300	October 12,1999
ATN/MH-6750-GY*	Microenterprise Training Services	900,000	November 10, 1999
ATN/SF-6788-GY	Final designs 1 Tranche Rehabilitation	250,000	December 06,1999
ATN/SF-6843-GY	Strategic Planning for Rice Industry	150,000	December 21,1999
ATN/SF-6858-GY	Georgetown Solid Waste Management	300,000	January 10, 2000
ATN/SF-6867-GY	Design Public Sector Modernization Program	1,005,000	January 19, 2000
ATN/DC-6875-GY	Studies of Cheddi Jagan Airport Phase II	140,000	January 28, 2000
ATN/MT-7047-GY*	Modernization of Telecommunications	1,100,000	June 6, 2000
ATN/SC-7037-GY	EPA Institutional Support	75,000	June 27, 2000
ATN/ME-7182-GY*	Institutional Strengthening of Priv. Enterprise Dev	142,000	October 20, 2000
ATN/SC-7317-GY	Institutional Support EPA - II Phase	75,000	January 11, 2001
ATN/SF-7326-GY	Technical Vocational Education Training	100,000	February 14, 2001
ATN/CP-7371-GY	Cofinancing of MIF ATNMH-6750	94,900	March 6, 2001
ATN/CT-7482-GY	Information Technology Project	100,000	June 05, 2001
ATN/SC-7538-GY	Guyana Census Preparation	130,000	August 3, 2001
ATN/SF-7597-GY	Financial Sector Strengthening	700,000	September 21, 2001
ATN/SF-7604-GY	Basic Education and Access Management	680,000	October 1, 2001
ATN/SF-7679-GY	Environmental Management Program II	1,280,000	November 20, 2001
ATN/SF-7680-GY	Government Procurement Frameworks	260,000	November 1, 2001
ATN/CT-7681-GY	Government Procurement Frameworks	250,000	November 1, 2001

* MIF project

CALIFICACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL EN EL PERÍODO

El Banco Mundial aprobó 12 préstamos en el periodo 1989-2001, ocho de los cuales fueron concluidos:

1. **Préstamo para ajuste estructural:** Apoyo al PRE a fin de: mejorar el marco de incentivos mediante reformas, mejoramiento de las finanzas públicas y formulación de un programa de inversiones realistas en el sector público. Las calificaciones fueron un resultado satisfactorio, sostenibilidad incierta y sustancial fomento institucional.
2. **Asistencia técnica:** Se trataba de ayudar en la implementación del programa de ajuste y mejorar la gestión macroeconómica para que pudieran cumplirse los objetivos del programa. Las calificaciones del proyecto indicaron resultados satisfactorios, sostenibilidad incierta y un modesto fomento institucional.
3. **SIMAP:** Se trataba de ayudar a amortiguar los costos sociales del proceso de ajuste mediante la situación de salud y nutrición de los segmentos más pobres de la población. Las calificaciones del proyecto fueron un resultado satisfactorio, sostenibilidad incierta y un modesto fomento institucional.
4. **Rehabilitación de infraestructura:** Se trataba de reparar y reconstruir las secciones deterioradas de las defensas marinas y sentar las bases para el desarrollo de un sistema de operaciones y mantenimiento eficiente; mejorar el desempeño y la eficiencia general del sector transporte; facilitar la producción agrícola, agroindustrial y la extracción minera, y reducir la necesidad de la sustitución prematura de vehículos de transporte, y la importación de repuestos y combustible. Los proyectos fueron calificados con resultados insatisfactorios, sostenibilidad incierta y modesto fomento institucional.
5. **Reestructuración y privatización del sector azucarero:** Se procuraba mantener los niveles de producción y asegurar la viabilidad técnica y financiera a largo plazo del sector azucarero mediante un programa de inversiones de capital de dos años para el reemplazo de equipo y la reestructuración y privatización de la empresa estatal GUYUSUCO. Las calificaciones del proyecto fueron de resultados satisfactorios, sostenibilidad incierta y modesto fomento institucional.
6. **Crédito para ajuste a efectos de desarrollo del sector privado:** La idea era ayudar a estimular el progreso en la mejora del entorno para que el sector privado estimulara el crecimiento económico reduciendo la incidencia directa del Estado en las actividades económicas, mejorando la regulación y supervisión del sistema financiero y reestructurando las instituciones financieras clave,

reduciendo la carga de los impedimentos burocráticos a la inversión y el comercio internacional y revisar la política de impuestos a las empresas para mejorar la transparencia y reducir las distorsiones. Las calificaciones del proyecto fueron de resultados satisfactorios, probable sostenibilidad y modesto fomento institucional.

7. **Administración pública:** Se procuraba brindar asistencia para mantener y mejorar la capacidad del sector público para facilitar la dotación adecuada de los principales cargos del servicio público y eliminar las redundancias y crear condiciones para la rendición de cuentas en la gestión financiera y de personal, así como en los programas operativos fundamentales. Las calificaciones del proyecto fueron de resultados satisfactorios, probable sostenibilidad y modesto fomento institucional.
8. **Sector financiero y entorno empresarial-Asistencia técnica:** Se trataba de brindar la capacitación necesaria para la consecución de las metas del crédito de ajuste para el desarrollo del sector privado en tres áreas: a) reducción del papel del Estado en la economía mediante la privatización; b) mejoramiento de la solvencia y eficiencia de la intermediación financiera, y c) mejoramiento del entorno empresarial mediante el estímulo de la inversión interna y extranjera. Las calificaciones del proyecto fueron de resultados moderadamente satisfactorios, probable sostenibilidad y modesto fomento institucional.

Integridad del diseño del proyecto GY0049 – 839/SF – Préstamo para rehabilitación de la agricultura - 1990

Meta del proyecto – Asistir a Guyana en la rehabilitación de la capacidad productiva de la agricultura y permitir que los sectores agrícolas reviertan su merma en la producción y exportación.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Rehabilitar la capacidad productiva	Superficie, producción, rendimiento y exportación	Si, se aportaron datos sobre los dos sectores	N/A	N/A	N/A
Aportar recursos en divisas para importar insumos agrícolas para subsectores de arroz y azúcar	Escasez de insumos agrícolas	N/A	N/A	N/A	N/A

Integridad del diseño del proyecto GY0043 – 876/SF – Préstamo híbrido para sector agrícola – 1991

Propósito del proyecto – Dos componentes – un componente de ajuste sectorial (AS) para brindar apoyo de BDP y un componente de inversión para defensas marinas y vías de acceso para rehabilitar la agricultura.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Reactivación de la producción agrícola	Superficie, producción, rendimiento y exportación	Estadísticas del azúcar y el arroz	N/A	N/A	N/A
Componente de AS – asegurar un aporte positivo del sector agrícola al programa de recuperación mediante cambios de política	Numerosas medidas que tomará el gobierno en tramos del programa en la matriz de política del documento	N/A	N/A	En algunos casos se establecen: venta de empresas, cobro de tarifas de agua, etc.	Tramos aprobados
Inversión – apoyar las reformas en el sector eliminando estrangulamientos en la reactivación agrícola mediante a)reparación los diques destruidos y b) mejoramiento y mantenimiento de rutas de acceso que alivien las limitaciones a producción y comercialización	a) Reducción de posibilidades de inundación en las zonas con diques; b) kilómetros de mejoramiento y mantenimiento de carreteras	N/A	N/A	N/A	N/A
		N/A	N/A	Unos 1600 km de rutas de acceso	N/A

Integridad del diseño del proyecto -GY0016- Préstamo para sector agrícola – 1995

Propósito del proyecto – mejorar la producción y competitividad de la agricultura
 mantenimiento una política macroeconómica de apoyo.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapa	Metas	Progreso
Mejorar producción y competitividad	Producción, rendimiento y exportación	Cifras actuales	N/A	N/A	N/A
Entorno macroeconómico favorable a la agricultura	Marco macro congruente con sector agrícola	Condiciones económicas actuales	Tramo	Metas del SRAE	Desembolsos de los tramos
Mejorar el marco sectorial y ambiental	Crear el OPA, implementar el control y manejo de agroquímicos	Normas y reglamentaciones ambientales actualmente no aplicadas	Tramo	Legislación ambiental y Directorio establecidos	Desembolsos de los tramos
Consolidar liberación del comercio enfocada en el arroz	Ajustar marco legal/regulatorio para reflejar nuevas políticas para el arroz, eliminar licencias de exportación y sesgo anti-calidad en exportación	Reformas del sector arrocera introducidas en préstamo anterior	Tramo	Eliminar organismos anteriores y crear Dirección del arroz	Desembolsos de los tramos
Ampliar proceso de ajuste económico a mercados de factores clave de la tierra y drenaje y riego (D&R)	Arrendamientos a valores de mercado, Com. Semiautónoma de tierras y relevam., eliminación de limitac. al registro, obras de D&R	Dificultades actuales del sector	Tramo	Leyes sobre agua, nuevo organismo de D&R,	Desembolsos de los tramos

Integridad del diseño del proyecto -GY0005 – Rehabilitación de carreteras principales – 1992

Propósito del proyecto – Contribuir a la recuperación de la red vial de Guyana y, con ello, a su capacidad productiva por reducción de costos, tiempo y riesgos del transporte

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Recuperar la capacidad productiva del país mejorando la red vial	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Reducir costos del transporte. los tiempos medios de tránsito, la frecuencia de accidentes y los costos de mantenimiento de vehículos y las pérdidas de productos	Costos de transporte N/A. Tiempos de tránsito N/A. Accidentes-fatalidades, costos de mantenimiento N/A. Pérdida de productos N/A	Conteos de tráfico efectuados en 1991. N/A datos sobre costos, tiempo de tránsito, costos de manten. o pérdida de productos. algunos datos sobre accidentes	N/A	N/A	N/A
Mejorar accesos entre Georgetown y principales zonas productivas	Mejoramiento de competitividad en productividad agrícola N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Capacitar profesionales en ejecución y mantenimiento de proyectos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Fortalecer función de auditoría interna de Ministerio Obras Públicas (agregado después al ISEP)	Mejor rendición de cuentas financiera en M. de Obras públicas, con derivaciones	N/A	N/A	N/A	N/A

Integridad del diseño del proyecto - GY0026 – Programa de rehabilitación de puente – 1997

Propósito del proyecto – continuar proyecto anterior mediante sustitución, reconstrucción y rehabilitación de puentes en carretera principal, aumentando la seguridad carretera, y estableciendo un marco seguro e integrado al sector.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Marco integrado seguro para sector vial	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Continuación de mejoras en seguridad vial	Número de accidentes denunciados por vehículo/km. O por total de km recorridos disminuyendo sostenidamente.	4000 accidentes por año	N/A	N/A	N/A
Mejorar red vial principal a un estado mantenible en un período de 10 años.	Red vial principal en mantenimiento de rutina y periódico	La red vial existente ha mejorado debido a GY0005. los puentes aún requieren obras	N/A	La red vial se expande a un ritmo del doble del de la economía: más del 60% de la red en mantenimiento de rutina	N/A
Criterio sistemático para gastos presupuestarios	Sistema de gestión de mantenimiento vial aplicado a la principal red vial	N/A	N/A	En 2002	N/A

Integridad del diseño del proyecto GY0033 (1985) y GY0046 (1996) Rehabilitación de GEC

Propósito del proyecto – Reacondicionar las principales plantas generadoras de GEC’ y permitir que la empresa aumente la cantidad y confiabilidad de los servicios de electricidad restableciendo las plantas generadoras a un nivel lo más cercano posible a la capacidad original conforme sea técnica y económicamente viable.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Incrementar cantidad y confiabilidad de electricidad	MW de producción, medidas contra pérdidas y de confiabilidad	Alguna	N/A	N/A	N/A
Restablecimiento de la generación principal para uso óptimo de inversión existente, evitar mayor deterioro y satisfacer necesidades de energía	Capacidad y producción (MW), probabilidad de pérdida de carga y pérdidas de energía del sistema	Nueve plantas generadoras, 28 unidades produciendo sólo 50% de la capacidad- unos 53MW de 106MW	Establecidas como provisiones de mejoras del sistema	Capacidad en MW figura en Anexo II de documentos	N/A
Fortalecer capacidad gerencial, mejorar situación financiera y reducir limitaciones en recursos humanos	Escala de remuneración y productividad de personal y gerencia	Magros resultados financieros requieren subsidios Escasez de personal calificado y gerencial	N/A	Establecidas en provisiones financieras	N/A

Integridad del diseño de GY0048 – Programa para sector de electricidad – 1996

Propósito del proyecto – Cooperar con Guyana en mejoramiento de la eficiencia del sector de la electricidad para brindar un servicio más confiable a un costo más accesible para los consumidores.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Eficiencia de sector de electricidad	Producción, pérdidas, etc. De electricidad	Niveles corrientes	N/A	N/A	N/A
Apoyo a privatización de GEC mediante empresa de riesgo conjunta para la creación de nueva empresa	Venta de acciones de GEC	100% de GEC propiedad del Estado	Selección de licitante ganador Plan de acción de venta de acciones	En todo o en parte	ISEP e informes de tramos
Modernizar marco legal, regulatorio e institucional necesario para lograr privatización	Legislación establecida Instituciones regulatorias establecidas	Leyes y regulaciones vigentes frágiles	Coherencia de legislación Todas las partes del proceso del tramo	Metas globales de reforma fijadas en la Carta de Política	ISEP e informes de tramos

Integridad del diseño del proyecto GY0006-Mantenimiento básica de GS&WC – 1993

Propósito del proyecto – Imponer una mejora rápida y verificable en la disponibilidad y calidad del agua y promover el establecimiento de una empresa eficiente y autónoma de agua y saneamiento

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Imponer una mejora rápida y verificable en la disponibilidad y calidad del agua	No se aportaron indicadores específicos de disponibilidad y calidad del agua	N/A	N/A	N/A	N/A
Promover establecimiento de empresa eficiente y autónoma de agua y saneamiento	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Viabilidad financiera	Cobertura de costos. aumento de tarifas. cobro de cargos por consumo. reforma de marco legal y capacitación de personal	Tarifas de agua vigentes no cubren costos operativos-43% de gastos. muy baja tasa de cobranza-sólo se cobra 60%	Etapas del componente en Anexo I-1. Adjunto 2 y Apéndice III. Aumentos de tarifas en Apéndice III	Tasas de tarifas que cubren gastos operativos. Mejoramiento progresivo de tasa de cobranza. Legislación establecida para asegurar autonomía de GS&WC- Aprobación parlamentaria Capacitación de personal – no se mencionan cifras	Informado en Informe intermedio de 11/97. Informe de 7/99 e Informe Final de 2000
Rehabilitación sistema de distribución de agua	No hay cifras sobre disponibilidad, pérdidas calidad o presión en documento original. Suministrado más tarde	Encuesta comprobó sólo 47% de viviendas con conexión real de agua corriente. 75% de pérdidas. calidad calificada por debajo de normas internacionales. sólo un tratamiento mínimo del agua. presión indicada a 10 psi. servicio no confiable	N/A	N/A Simplemente establecida como mejora. sino metas sustanciales	Informe de evaluación intermedia 99.

Integridad del diseño del proyecto GY0054 - Programa GS&WC II – 1999

Propósito del proyecto – Mejorar las condiciones sanitarias de la población de Georgetown y reducir los actuales niveles de deterioro ambiental mediante mejora en la calidad del abastecimiento de agua y servicios de saneamiento.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapas	Metas	Progreso
Mejorar las condiciones sanitarias y reducir el deterioro ambiental	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Mayor mejora en disponibilidad y calidad del agua potable y confiabilidad del sistema de distribución	Aumento de disponibilidad de agua Aumento de presión del agua Eficiencia- Reducción de pérdidas Mejora de calidad	105.000 m ³ /día por debajo de 15 psi recomendados no llega a pisos más altos cerca de 70% de producción Contenido de hierro	Una serie de etapas se establecen en Cuadro 3.2 del documento del proyecto	Presión media de 10 psi Pérdidas reducidas a 55% Contenido ferroso menos de 0.5mg/l	Informes semestrales y estados financieros
Mejora en nivel de operación del sistema de alcantarillado	Eliminación de obstáculos en sistema de saneamiento Eliminación de residuos de cámara séptica	N/A	N/A	Estaciones de bombeo trabajando normalmente No hay derrames de alcantarillado No hay descarga de lodos	Informes semestrales y estados financieros
Consolidar y mejorar más GS&WC como órgano operativo	Reducción de pérdidas físicas Aumento de medición Cobertura financiera de operaciones y mantenimiento y desarrollo Ingreso neto Cobranza	Cerca de 70% 14% de los clientes 77%	Cuadro 3.2 Cuadro 5.1 2000-100% 2002-104% 2003-115% 2002-\$100T 2003-\$450T 86%	Reducción al 55% al final Aumento para 85% de clientes Véanse etapas en Cuadros 5.1, 5.2, 5.3 del informe	Informes semestrales y estados financieros

Integridad del diseño del proyecto GY0047 – 912/SF SIMAP I –1993

Propósito del proyecto-Aportar recursos a SIMAP como mecanismo de transición para limitar los efectos negativos del Programa de Recuperación Económica y amortiguar los costos sociales del proceso de ajuste.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapa	Metas	Progreso
Limitar efecto negativo de PRE	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Apojar propósitos del SIMAP de financiar pequeños proyectos patrocinados localmente para atender necesidades prioritarias de grupos vulnerables	1. Número de pequeños proyectos en beneficio de residentes de comunidades de bajo ingreso patrocinados por organizaciones comunitarias y financiados por órgano de SIMAP. 2. Indicadores de pobreza en comunidades que reciben asistencia del SIMAP se reducen notoriamente.	1. En programa piloto se establecieron una serie de ellas 2. En programa piloto el ingreso familiar medio de beneficiarios de SIMAP era de US\$52 por mes	1. N/A 2. N/A	1. 250 pequeños proyectos: infraestructura, nutrición. programa piloto para comunidades amerindias 2. Meta de hogares con ingresos de US\$251 por mes	1. Informes anuales del órgano de SIMAP 2. N/A
Habilitar a comunidades de bajo ingreso para identificar, articular y abordar sus necesidades prioritarias (posteriormente agregado a ISEP)	Número de solicitudes de proyectos presentadas a SIMAP y a otros fondos de inversión social locales aumentaron anualmente en 20%	Al principio, pequeño número de solicitudes de proyectos	20% de aumento anual	N/A	N/A

Integridad del diseño del proyecto GY0025 – 985/SF SIMAP II

Propósito del proyecto – Atender las necesidades prioritarias de infraestructura de las comunidades de bajo ingreso y fomentar el desarrollo comunitario.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapa	Metas	Progreso
1. Mejorar niveles de vida y posibilidades de ingreso de hogares de bajos ingresos	Indicadores de pobreza reducidos en comunidades que reciben asistencia del SIMAP	Ingreso familiar de G\$23.700. mapa de pobreza	N/A	N/A	N/A
2. Incrementar capacidad de comunidades de bajo ingreso para identificar, articular y abordar las necesidades	Número de solicitudes presentadas a SIMAP y a otros FIS aumentan anualmente 20%	Con SIMAP I el número aumentó	N/A	20% por año	N/A
3. Ofrecer efecto de demostración para otros organismos públicos sobre procedimientos para responder a programas de inversión locales	Aumento en el número de comunidades con organizaciones comunitarias activas	N/A	N/A	N/A	N/A

Integridad del diseño del proyecto GY0061 – 1085/SF SIMAP III – 2001

Propósito del proyecto – Contribuir a mejorar el bienestar social de las comunidades más pobres.

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapa	Metas	Progreso
1. Mejorar los niveles de vida y las oportunidades económicas de las economías más pobres y vulnerables mediante un criterio participativo	Las comunidades beneficiarias consideran que SIMAP ha mejorado sus condiciones de vida. (resultado detallado o indicadores de control en Anexo 7) Los indicadores de resultados serán formulados y analizados en las evaluaciones intermedia y final	Mapas de pobreza	N/A	Por lo menos 80% de las comunidades beneficiarias consideran que SIMAP ha mejorado sus condiciones de vida.	Informes de progreso anuales generados por SIMAP
2. Aumentar capacidad de los pobres para identificar y satisfacer necesidades prioritarias	Beneficiarios que reciben capacitación: Indicadores de resultados serán formulados más adelante	N/A	N/A	Por lo menos 75% de las comunidades beneficiarias reciben adiestramiento o en fomento de la capacidad: costos del adiestramiento o promedio de 5% del proyecto: el 50% son mujeres	Informes anuales y de SIMAP

Integridad del diseño del proyecto GY-0010 - 827/SF Mejoramiento de la enseñanza primaria 1989

Propósito del proyecto – Mejorar la calidad del sistema de enseñanza primaria

Objetivos	Indicadores	Referencia	Etapa	Metas	Progreso
Mejorar la calidad de la educación	Inscripción por grado: número de maestros: agotamiento de maestros: resultados de pruebas de desempeño	N/A	N/A	N/A	N//A
Adelanto de calificación de docentes	Duración y tipo de capacitación recibida: oportunidad de la capacitación	N/A	N/A	N/A	N/A
Mayor disponibilidad de libros de texto y material didáctico	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ampliar y rehabilitar instalaciones escolares	Número de escuelas construidas o rehabilitadas	N/A	N/A	N/A	N/A

Guyana: Principales Indicadores Económicos 1992-2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prome- dio
CUENTAS NACIONALES											
Crecimiento del PIB al costo de factores (real)	7,8%	8,2%	8,4%	5,1%	7,0%	6,2%	-1,7%	3,8%	-1,3%	1,9%	4,5%
PIB per cápita (US\$)	489	591	705	836	926	970	929	869	907	929	815
Tasa de inversión (% del PIB)	42,3%	33,6%	31,6%	31,7%	30,0%	30,3%	28,8%	24,5%	28,7%	33,6%	31,5%
Privada	26,2%	15,2%	20,8%	15,5%	10,9%	12,3%	14,3%	12,6%	12,5%	13,9%	15,4%
Pública	16,1%	18,4%	10,8%	16,3%	19,1%	18,1%	14,5%	11,8%	16,2%	19,7%	16,1%
Ahorro nacional (% del PIB)	-0,9%	4,7%	12,6%	13,9%	22,3%	16,2%	15,0%	13,4%	10,0%	11,0%	11,8%
Privado	1,6%	6,4%	6,7%	1,6%	6,5%	6,8%	6,0%	7,0%	7,6%	7,7%	5,8%
Público	-2,5%	-1,7%	5,9%	12,3%	15,8%	9,4%	9,0%	6,4%	2,4%	3,4%	6,0%
Ahorro externo (% del PIB)	-2,7%	29,5%	19,2%	17,5%	7,0%	14,7%	13,9%	10,3%	18,3%	23,0%	15,1%
Exportaciones b y snf (% del PIB)	129%	118%	108%	101%	103%	99%	96%	99%	102%	102%	106%
Importaciones b y snf (% del PIB)	154%	138%	122%	112%	109%	109%	108%	107%	119%	124%	120%
Agricultura, ganado (tasa de crecimiento real)	29,0%	3,6%	5,9%	6,8%	6,5%	1,3%	-3,1%	18,4%	-10,4%	3,9%	6,2%
Minería y cantería (tasa de crecimiento real)	-11,5%	49,0%	6,6%	-11,4%	15,2%	15,0%	2,7%	-8,4%	5,9%	1,0%	6,4%
Servicios (tasa de crecimiento real)	1,2%	3,5%	5,4%	5,4%	6,1%	5,3%	1,3%	-0,8%	5,1%	0,9%	3,3%
SECTOR FISCAL (% of PIB)											
Ingresos Gobierno Central	41,6%	40,4%	38,6%	36,7%	38,4%	34,7%	31,8%	33,3%	39,6%	39,3%	37,5%
De los cuales son donaciones externas	1,2%	1,2%	1,3%	1,8%	2,5%	2,5%	0,7%	2,7%	3,4%	2,6%	1,8%
Gasto corriente del Gobierno Central	49,4%	35,0%	31,2%	26,9%	24,2%	26,3%	27,8%	25,7%	33,0%	35,5%	31,5%
Gastos de capital del Gobierno Central	9,4%	12,2%	14,2%	13,1%	15,9%	15,4%	12,1%	10,0%	13,1%	11,4%	12,7%
Saldo corriente del Gobierno Central	-11,3%	1,9%	0,2%	6,5%	11,3%	5,6%	2,8%	4,0%	-1,1%	-4,6%	1,5%
Saldo primario del Gobierno Central	11,3%	7,9%	11,0%	6,2%	7,0%	4,5%	1,1%	5,5%	2,3%	1,1%	5,8%
Saldo económico del Gobierno Central	-17,1%	-6,8%	-6,8%	-3,3%	-1,6%	-6,9%	-8,1%	-2,5%	-3,5%	-7,7%	-6,4%
Financiamiento externo del Gobierno	7,6%	2,0%	4,9%	1,4%	7,1%	4,0%	1,9%	3,4%	6,6%	5,5%	4,4%
Saldo corriente empresas públicas	5,0%	2,5%	2,8%	5,6%	6,6%	6,0%	5,1%	3,9%	2,3%	3,9%	4,4%
Saldo económico empresas Pública	2,2%	-7,2%	-0,4%	2,8%	2,8%	2,6%	1,9%	0,9%	0,6%	2,6%	0,9%
PRECIOS											
Tasa de inflación	2,6%	7,7%	16,1%	8,1%	4,5%	4,2%	4,7%	8,7%	8,0%	6,0%	7,1%
Tipo de cambio (eop, G\$ por US\$)	126,0	130,8	142,5	140,5	141,3	144,0	165,3	180,5	184,8	189,5	154,5
Términos del comercio (bienes, índice 1995=100)	111,5	103,4	102,0	100,0	84,9	84,5	88,1	80,7	72,7	78,4	90,6
BALANZA DE PAGOS (millones de US\$)											
Balanza en cuenta corriente	-146,7	-137,9	-100,8	-94,9	-53,8	-91,1	-98,5	-75,2	-109,0	-129,0	-103,7
Exportaciones	381,7	414,0	463,4	495,7	574,8	593,4	547,0	525,0	505,2	490,3	499,1
Importaciones	-442,7	-483,8	-504,0	-536,5	-595,0	-627,6	-601,2	-550,2	-585,4	-583,9	-551,0
Resultados de la balanza de pagos	-39,3	-49,7	-63,9	-68,9	-1,4	4,0	-22,7	-4,4	42,5	-8,4	-21,2
ÍNDICES DE SOLIENCIA EXTERNA											
Acumulación de NIR / Importaciones (meses de importaciones fob)	0,4	1,4	2,1	1,9	3,1	2,9	2,4	2,8	3,7	3,8	2,5
Acumulación de m y lt deuda externa pública (millones de US\$)	1.967	1.953	1.999	2.058	1.537	1.513	1.507	1.210	1.195	1.193	1.614
Acumulación de m y lt deuda externa pública / PIB	530%	432%	378%	328%	219%	204%	231%	177%	170%	169%	284%
Acumulación de m y lt deuda externa pública / Ingresos GC	1273%	1069%	978%	892%	570%	588%	726%	531%	429%	431%	749%

Fuentes: Banco Central de Guyana para PIB, actividad sectorial, fiscal, y balanza de pagos. FMI para el resto. Estimaciones de 1999-2001.