

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**SURINAME**

**PROGRAMA DE GESTIÓN DEL GASTO DE CAPITAL PÚBLICO**

**(SU-L1026)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Jorge Luis Von Horoch (ICF/ICS) jefe de equipo; Leslie Harper (ICF/ICS); Stefano Tinari (ICF/ICS); Musheer Kamau (VPC/CCB); Adriana La Valley (CCB/CSU); Lourdes Sanchez (PDP/CSU); Lucas Hoepel (CCB/CSU); Roy Parahoo (PDP/CSU); Rinia G. Terborg-Tel (PDP/CSU); Bernardita Sáez (LEG/SGO); y Melissa Gonzalez (ICF/ICS). Los comentarios recibidos de Ariel Zaltsman (ICF/ICS); Joel Korn, Pedro Farías y Carlos Pimenta (ICF/ICS) contribuyeron a la calidad del documento.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS .....	1
A.	Introducción.....	1
B.	Antecedentes, problemas abordados y justificación.....	1
C.	Objetivo y componentes .....	12
D.	Beneficiarios, repercusión y resultados esperados.....	14
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....	15
A.	Instrumentos de financiamiento.....	15
B.	Riesgos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales .....	16
C.	Otros asuntos importantes y riesgos .....	16
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN .....	17
A.	Resumen de los acuerdos de ejecución .....	17
B.	Acuerdos de seguimiento de resultados y evaluación del programa .....	18
C.	Intervenciones complementarias del Banco y actividades de apoyo técnico ....	18

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>OBLIGATORIOS</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Carta de política <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36539346">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36539346</a></li><li>2. Matriz de Medios de Verificación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36414721">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36414721</a></li><li>3. Matriz de Resultados <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36368840">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36368840</a></li></ol>
<b>OPCIONALES</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Informe de Suriname sobre gasto público y rendición de cuentas financieras <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36417498">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36417498</a></li><li>2. Actualización del estudio de gobernanza de Suriname <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36275173">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36275173</a></li><li>3. Ley del Tribunal de Cuentas de Suriname <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36418533">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36418533</a></li><li>4. República de Suriname: Informe de evaluación de las adquisiciones nacionales <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36275164">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36275164</a></li><li>5. Evaluación de necesidades para la Dirección de Finanzas (FMI 2007). <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36275722">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36275722</a></li><li>6. Análisis económico <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36483481">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36483481</a></li><li>7. Plan de Seguimiento y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36413446">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36413446</a></li><li>8. Aporte operativo (SU-T1060) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36270099">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36270099</a></li></ol>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

FMI	Fondo Monetario Internacional
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PIB	Producto interno bruto
PEFA	Estudios de gasto público y responsabilidad financiera

## RESUMEN DEL PROYECTO

### SURINAME PROGRAMA DE GESTIÓN DEL GASTO DE CAPITAL PÚBLICO (SU-L1026)

Términos y condiciones financieras					
<b>Prestatario:</b> República de Suriname <b>Organismo ejecutor:</b> Ministerio de Finanzas			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años	
			<b>Período de gracia:</b>	5 años	
			<b>Período de desembolso:</b>	12 meses	
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	*	
<b>BID (Capital Ordinario)</b>	20 millones	100	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en la tasa LIBOR	
<b>Otros/Cofinanciamiento</b>	-	0	<b>Comisión de crédito:</b>	*	
<b>Local</b>	-	0	<b>Moneda:</b>	Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria	
<b>Total</b>	20 millones	100			
Esquema del proyecto					
<b>Objetivo y descripción del proyecto:</b> El objetivo del programa es respaldar la iniciativa de reforma del Gobierno de la República de Suriname para mejorar la gestión del gasto de capital público. En las reformas se conjugan iniciativas de política y medidas gubernamentales en tres áreas: (i) gestión de la inversión pública, (ii) adquisiciones públicas y (iii) gestión de las finanzas públicas y auditoría. En la primera se tratan los temas relativos a las políticas, prácticas y mecanismos adoptados para mejorar la gestión del ciclo de proyectos, entre ellos, contar con una mejor visión estratégica en la etapa previa a la inversión. La segunda y la tercera áreas se consideran pilares centrales cuyo propósito es mejorar la ejecución de los proyectos. Para cada área de intervención, el programa fijará objetivos relacionados con cambios en el régimen jurídico pertinente, además de los procedimientos o instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos deseados.					
<b>Componentes:</b> 1. Gestión de la inversión pública; 2. Adquisiciones públicas, y 3. Gestión de las finanzas públicas y auditoría.					
<b>Condiciones contractuales especiales:</b> Este préstamo se desembolsará en una sola erogación una vez que la operación sea elegible para desembolsos y el Prestatario haya presentado, a satisfacción del Banco, la documentación que demuestre haberse cumplido debidamente las condiciones (véanse los párrafos 1.28, 1.31 y 1.34) relacionadas con las políticas descritas en la Matriz de Políticas (véase el Anexo II).					
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.					
<b>El proyecto califica como:</b>		SEQ [ ]	PTI [ ]	Sector [ ]	Geográfica [ ]
					% de beneficiarios [ ]

\* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos sobre los préstamos del Capital Ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

## I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

### A. Introducción

- 1.1 El Gobierno de la República de Suriname, elegido en 2010, propuso un ambicioso programa de desarrollo. Esta estrategia prevé la puesta en práctica de una serie de proyectos de inversión del sector público destinados a diversificar la economía, fomentar el crecimiento y aliviar la pobreza<sup>1</sup>. No obstante, dado que prácticamente se ha agotado la principal fuente extranjera de préstamos no reembolsables, y debido a la situación fiscal, el financiamiento para inversiones públicas probablemente se vuelva más costoso, por lo que se requerirá un rendimiento mayor generado por los proyectos para justificar las decisiones de inversión<sup>2</sup>. El gobierno reconoce la necesidad de revitalizar su gestión del gasto de capital, a efectos de evitar la selección de proyectos inadecuados y la deficiente ejecución los que son buenos. A tales efectos, el gobierno ha solicitado el apoyo del Banco para diseñar y poner en práctica un conjunto de políticas destinadas a mejorar la gestión del gasto de capital.

### B. Antecedentes, problemas abordados y justificación

- 1.2 **Contexto macroeconómico.** Desde 2008, Suriname ha continuado consolidando su avance económico y ha alcanzado un crecimiento económico promedio del 4,4% a pesar de la crisis mundial<sup>3</sup>. La singular combinación de yacimientos de bauxita, oro y minerales que posee el país explica parcialmente este resultado. Se espera que para 2011 el crecimiento sea de alrededor del 5%. Debido al fuerte desempeño de Suriname en materia de exportaciones, el saldo nacional en cuenta corriente ha mejorado, pasando de un déficit del 1% del PIB en 2009, a un superávit del 1% del PIB en 2010, y se mantendrá positivo en un nivel cercano al 0,4% del PIB en 2011. Para fines de 2010, las reservas internacionales brutas también aumentaron a US\$785 millones, cifra equivalente a 4,4 meses de importaciones y se incrementarán a aproximadamente US\$966 millones para fines de 2011, lo cual representará una adecuada capacidad de amortiguación.
- 1.3 El Gobierno de Suriname ha procurado subsanar la disparidad entre los tipos de cambio oficial y extraoficial devaluando la moneda nacional en más de 20% con relación al dólar estadounidense en el mercado oficial, con lo cual la ha alineado con la del mercado paralelo, y discontinuando su práctica de múltiples tipos de cambio de larga data. El Fondo Monetario Internacional estima que el nuevo tipo de cambio oficial parece estar en consonancia con los elementos macroeconómicos fundamentales. Tras la devaluación monetaria y el aumento de los precios del

---

<sup>1</sup> “*Cross Roads: Together towards better times*”. Discurso sobre la política del gobierno para el quinquenio 2010-2015, realizado por el Presidente de la República de Suriname ante la Asamblea Nacional el 1º de octubre de 2010.

<sup>2</sup> Al momento de su independencia, Suriname firmó con Holanda un tratado que incluía la concesión de fondos no reembolsables por una cantidad significativa. Luego de 35 años de independencia, los fondos están prácticamente agotados.

<sup>3</sup> La tasa de crecimiento promedio de América Latina y el Caribe entre 2008 y 2010 fue de 3,4%.

combustible, la inflación en 12 meses aumentó de 10,3% en diciembre de 2010 a 22,6% en abril de 2011, pero disminuyó a 17,9% en julio de 2011. Se prevé que la inflación continuará disminuyendo en el curso de los doce meses venideros.

- 1.4 La situación fiscal se deterioró algo más en 2010, con lo cual el país dejó de tener el superávit promedio del 2,2% del PIB que hubo en 2007-2008, y pasó a un déficit promedio del 3,3% del PIB en 2009-2010. El deterioro se debió fundamentalmente a los aumentos de los salarios públicos y al gasto actual y de capital. En 2009 y durante el primer semestre de 2010, el déficit se debió en parte a una acumulación de atrasos en los pagos internos, mientras que la deuda pública aumentó del 18% del PIB en 2008 al 21,5% en 2010. En 2011, el gobierno introdujo una serie de nuevas medidas fiscales, incluido un mayor gravamen sobre los combustibles, además de impuestos a bienes suntuarios sobre el alcohol, cigarrillos y actividades de los casinos. Para 2011, el FMI proyecta un déficit fiscal menor, equivalente al 1,7% del PIB. Las inversiones de capital que Suriname necesita contribuirán a generar una brecha de financiamiento (déficit fiscal y repagos), para la cual se requerirá de financiamiento internacional. Para 2011 se estima que la brecha de financiamiento ascenderá a US\$155,3 millones. Este préstamo en apoyo de reformas de política representa aproximadamente el 13% de las necesidades de financiamiento bruto del gobierno para el ejercicio fiscal en curso<sup>4</sup>. Sobre la base de la evaluación macroeconómica independiente, los supuestos de financiamiento que se analizan en este documento están en total consonancia con el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda a mediano y largo plazo.
- 1.5 **Perspectivas económicas a mediano plazo.** Se prevé que el crecimiento alcanzará una cifra promedio del 5,8% entre 2011 y 2015, gracias a la continua alza de los precios de los productos básicos y la actividad del sector minero. Se prevé que el saldo fiscal continúe siendo negativo, pero sin superar el 2% del PIB. Suriname seguirá disfrutando del perfil de endeudamiento más sólido de la región del Caribe, mientras que la máxima prioridad del gobierno a corto plazo será garantizar que las expectativas de inflación retornen a niveles de un solo dígito.

## **1. Planteamiento del gobierno en materia de desarrollo e inversión del sector público**

- 1.6 Suriname es una economía pequeña y abierta, que depende fuertemente de los recursos naturales. En 2008 las exportaciones de alúmina, oro y petróleo alcanzaron el 55% del PIB y representaron el 95% de las exportaciones totales de bienes, mientras que los ingresos tributarios y no tributarios de las tres principales empresas de minería representaron el 36% de los ingresos fiscales totales<sup>5</sup>. La economía también está dominada por la participación del sector público. En los últimos 20 años, el empleo en el sector público de Suriname se ha mantenido estable, con

---

<sup>4</sup> La estrategia de país del BID con Suriname (2007-2010) se basa actualmente en la hipótesis intermedia.

<sup>5</sup> FMI, "2009 Article IV Consultation – Staff Report". Informe de país del FMI No. 10/44, febrero de 2010.

una tasa del 60% de la población económicamente activa<sup>6</sup>. La combinación de estos dos factores da como resultado una extrema vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios externos de los productos básicos derivados de las actividades de minería y energía y a las variaciones internas en el pago de salarios del sector público. La diversificación de la economía es necesaria para mitigar el riesgo que presenta la elevada concentración de la actividad económica en la minería y el empleo en el sector público.

- 1.7 La nueva administración tiene previsto aumentar la inversión pública a través de la mejora de la infraestructura vital, como las redes viales y las instalaciones portuarias, a fin de aumentar el potencial de crecimiento del país y diversificar su base económica a mediano plazo. La diversificación contribuiría a evitar que la economía dependa en grado excesivo del sector minero y orientarla hacia nuevas oportunidades de crecimiento y empleo. No obstante, la deficiencia observada en la gestión de las inversiones públicas limita la capacidad del gobierno para cumplir con esta meta. El gasto de capital se ve restringido por una escasa capacidad de ejecución. Las diferencias entre los gastos de capital aprobados y los concretados es grande, lo que deja al descubierto una sobreestimación sistemática de la capacidad de ejecución de los organismos ejecutores<sup>7</sup>.
- 1.8 Hay una acuciante necesidad de mejorar la capacidad del gobierno de maximizar el uso que se hace de los recursos públicos para inversiones estatales procurando resolver las limitaciones jurídicas, técnicas e institucionales existentes. El gobierno prevé subsanar estos asuntos fortaleciendo el marco institucional y la capacidad de programación de las inversiones en el sector público y de gestión de su puesta en práctica.

## **2. Desafíos para una gestión más eficaz y transparente del gasto de capital público**

- 1.9 En términos generales, el gasto de capital de Suriname se ha mantenido estable, en torno al 5% del PIB, excepto en 2009 y 2010, época en que aumentó considerablemente hasta promediar un 6,3% del PIB, guarismo que reflejó un gasto elevado previo a las elecciones. Para 2011 y 2012 se proyecta que el gasto de capital retorne gradualmente a su nivel histórico, promediando el 5,25% del PIB<sup>8</sup>. Debido a la naturaleza altamente discrecional del gasto de capital, tal como lo indican los abruptos aumentos registrados en los dos últimos años, la gestión de la inversión pública es uno de los aspectos de las finanzas públicas que plantea más desafíos. Un frágil sistema de inversión pública puede constreñir el crecimiento de un país, porque se reduce la eficiencia y productividad de la inversión pública, con lo cual se generará una estela de proyectos ineficaces y mal ejecutados. Los

---

<sup>6</sup> BID, "Estrategia de país con Suriname 2007-2010. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC (2007)

<sup>7</sup> Suriname: Evaluación de necesidades para la Dirección de Finanzas (FMI, 2007).

<sup>8</sup> FMI, "2011 Article IV Consultation – Staff Report". Informe de país No. 11/256 del FMI, agosto de 2011.



abultados sobrecostos, insuficiencia de beneficios, desperdicio y bajas tasas de finalización en los principales proyectos de infraestructura pueden atribuirse a la deficiencia en la selección, seguimiento y evaluación de los mismos. Como consecuencia, la contribución del gasto de capital al crecimiento se ve disminuida por la escasa eficiencia de las inversiones públicas.

- 1.10 Para que dichas inversiones desempeñen una función importante en la sostenibilidad del crecimiento económico, el alivio de la pobreza y el fomento del desarrollo se requiere contar con una sólida capacidad técnica e institucional, que garantice la priorización y selección de proyectos de inversión que generen el mayor rendimiento desde el punto de vista económico y social. Al mismo tiempo, el gobierno necesita mejorar sus instrumentos de gestión para ejecutar dichos proyectos luego de que fueron seleccionados. Esto comprende: (i) un sistema eficaz, equitativo, eficiente y transparente de adquisiciones; (ii) un sistema de gestión financiera que permita efectuar una asignación eficaz de los recursos y (iii) un sistema de auditoría integral y eficaz que facilite la transparencia y proporcione retroinformación sobre la calidad de los procesos de toma de decisiones y gestión.
- 1.11 El contexto institucional en el cual se adoptan las decisiones relativas a las inversiones y la calidad de la selección y ejecución de los proyectos es de fundamental importancia en la determinación del rendimiento de la inversión y sus dividendos de crecimiento. Ello subraya la importancia de no limitarse a los debates sobre los niveles de gasto y abordar los asuntos relativos a la necesidad de contar con un marco institucional más amplio que sirva de soporte para las inversiones. En este sentido, la evaluación del sistema de gestión de las finanzas públicas de Suriname indica que la capacidad de su gobierno para maximizar el uso de los recursos disponibles para el gasto de capital es limitada, a causa de los factores de debilidad que se detallan a continuación.
- 1.12 **Gestión de la inversión pública**
  - a. Fragilidad del marco institucional de gestión de la inversión pública y una limitada integración de sus etapas de preinversión, diseño, ejecución y evaluación. El proceso de inversión pública carece del debido respaldo normativo, que establezca las funciones y responsabilidades de los diferentes participantes y normas para las diferentes etapas del ciclo de inversión.
  - b. Ausencia de una autoridad central que coordine, guíe y supervise el proceso de inversión pública. La reciente eliminación del Ministerio de Planificación acentúa la necesidad de contar con una institución que desempeñe el importante papel de gestionar el proceso de inversión pública, establezca normas, procedimientos y directrices para la gestión de los proyectos, y garantice el uso de los mismos por parte de los organismos ejecutores, además de supervisar la ejecución de los proyectos.
  - c. Ausencia de criterios objetivos para establecer prioridades en materia de proyectos de inversión pública. El razonamiento político para establecer las

prioridades de inversión nacionales y las decisiones de inversión pública debería estar basado en una evaluación exhaustiva de los obstáculos más importantes que limitan el potencial de crecimiento de la economía, y en la rentabilidad de los proyectos, calculada mediante un análisis de costo-beneficio.

- d. Limitada perspectiva plurianual de la planificación fiscal y la elaboración del presupuesto que excluye la posibilidad de que el gobierno evalúe la sostenibilidad del programa de inversión pública, y al mismo tiempo garantice el mantenimiento de la disciplina fiscal en forma global. La construcción de grandes activos nuevos de capital, como escuelas, hospitales y carreteras, tiene importantes repercusiones para el gasto corriente futuro, ya sea en materia de personal y suministros para administrar los recintos u obras involucrados, o para el mantenimiento de dichos activos. Suriname ha elaborado marcos fiscales a mediano plazo desde el año 2008, pero su utilización en la evaluación de la sostenibilidad del gasto de capital ha sido limitada, debido a que los mismos no fueron presentados con la propuesta del presupuesto. El frágil nexo que une los presupuestos de inversión con las estimaciones de gastos futuros se ve reflejado en la baja calificación (D) que Suriname recibió en 2011 en la evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas, en una perspectiva plurianual de planificación fiscal, política de gastos y elaboración del presupuesto<sup>9</sup>.
- e. Ausencia de metodologías estandarizadas para preparar y evaluar los proyectos de inversión pública. Suriname no dispone de un proceso sistemático de evaluación de los proyectos propuestos. Dicha deficiencia limita seriamente la capacidad del gobierno para preparar y evaluar los proyectos desde una perspectiva socioeconómica coherente y homogénea, que comprenda un conjunto específico de precios sombra y una tasa de descuento social.
- f. Ausencia de normas de control de calidad en la etapa inicial de los proyectos de inversión pública. Una revisión exhaustiva que lleve a cabo el Ministerio de Finanzas antes de la inclusión del proyecto en el presupuesto debería ser la norma de garantía de calidad. Dicha revisión debería incluir los aspectos jurídicos, ambientales y técnicos, la consonancia con las prioridades de política y un análisis socioeconómico. Los actuales mecanismos contemplan la inclusión de los proyectos en el presupuesto sin una revisión previa a cargo del Ministerio de Finanzas.
- g. Ausencia de un sistema de seguimiento destinado a evaluar la eficiencia de la ejecución de los proyectos. La falta de un sistema que permita comparar el avance de los proyectos en lo que respecta a su ejecución impide que el gobierno advierta las alteraciones suscitadas en los costos, el programa o los beneficios esperados del proyecto. No es fácil acceder a la información

---

<sup>9</sup> Indicador de desempeño 12 (iv) – Informe PEFA (2011).

relativa a la ejecución del presupuesto de los proyectos individuales. La gestión financiera de algunos proyectos financiados por donantes se lleva a cabo fuera del proceso presupuestario<sup>10</sup>.

- h. Marco reglamentario insuficiente que garantice el adecuado mantenimiento de los proyectos de infraestructura. En la formulación del presupuesto generalmente se subestiman los gastos recurrentes de “operación y mantenimiento”, que son necesarios para mantener la infraestructura física existente en buenas condiciones operativas<sup>11</sup>. El escaso financiamiento destinado a mantenimiento acelera el deterioro de la infraestructura existente en el país, y disminuye la vida útil y el valor productivo de los activos, con lo cual se reducen sus beneficios de crecimiento.
- i. Ausencia de un mecanismo de evaluación ex post de los proyectos finalizados, que se pueda utilizar para mejorar el diseño y la ejecución de futuros proyectos.

1.13 **Adquisiciones públicas.** Esta área constituye una considerable importancia fiscal y económica, ya que representa una parte importante del gasto público total. En los siete años recién pasados, las adquisiciones públicas anuales representaron en promedio el 11,5% del PIB<sup>12</sup>. También desempeña un papel crucial en la realización de las inversiones públicas. Por tales motivos, las adquisiciones públicas son un pilar central de las constantes iniciativas del gobierno para mejorar la gobernanza<sup>13</sup>. Los factores de fragilidad que se enumeran a continuación han limitado el sistema de adquisiciones públicas de Suriname.

- a. Marco jurídico obsoleto, disperso e incompleto. La multiplicidad de instrumentos jurídicos, que datan de 1952, constituye una fuente de confusión, y conlleva el riesgo de superposición jurisdiccional y falta de claridad respecto de importantes requisitos relativos a políticas y procedimientos. Las políticas y principios básicos que rigen las adquisiciones públicas no están basadas en un nivel jurídico suficientemente alto de la legislación, lo que repercute negativamente en el grado de transparencia y claridad de las disposiciones y dificulta su cumplimiento. La legislación vigente no establece un requisito explícito según el cual la licitación pública deba ser el método de adquisición preferido o preestablecido.
- b. Ausencia de supervisión general y estandarización de procesos y procedimientos. En primer lugar, no existe ningún organismo responsable de la formulación de políticas ni del seguimiento sistémico de cumplimiento

---

<sup>10</sup> Suriname: Evaluación de las necesidades para la Dirección de Finanzas (FMI, 2007).

<sup>11</sup> Informe PEFA (2011).

<sup>12</sup> Fuentes: Autoridades de Suriname y estimaciones y proyecciones del FMI; comprende bienes y servicios y gastos de capital desde 2005 a 2011.

<sup>13</sup> Discurso del Gobernador por Suriname ante la Asamblea Anual de Gobernadores del BID, celebrada en Calgary, Canadá el 28 de marzo de 2011.

respecto de las adquisiciones públicas. En segundo lugar, no hay uniformidad en los procedimientos que aplican los organismos, lo cual redundaría en la ausencia de la debida estandarización de la documentación y prácticas relativas a las adquisiciones.

- c. Ausencia de un manual de políticas de adquisiciones, y de una guía de procedimientos de adquisición del gobierno, lo cual genera incongruencias generalizadas en el proceso respectivo.
  - d. Ausencia de un mecanismo de formulación de reclamos relativos a adquisiciones que dé lugar a los debidos pesos y contrapesos durante el proceso.
  - e. Escasa capacidad de adquisición debido a la ausencia de un cuadro de profesionales especializados y de una carrera profesional de gestión de adquisiciones en el servicio civil. Como consecuencia, la capacidad de los diversos organismos pertinentes para llevar a cabo las funciones de adquisición, teniendo debida cuenta de las variaciones que ocurren en materia de economía, competencia y transparencia, varía considerablemente.
  - f. Ausencia de un sistema de presentación, recopilación y mantenimiento de la información relativa a adquisiciones. No se dispone de datos estadísticos de fácil acceso sobre las adquisiciones del Estado. La publicidad para las adquisiciones es inadecuada, especialmente en el caso de los contratos de pequeño y mediano valor. La legislación relativa a las adquisiciones no es de fácil acceso debido a que está desordenada y dispersa (véase el inciso a.), y únicamente el personal que se ocupa de las mismas está familiarizado con la legislación. Esta asimetría de información limita la participación en las adquisiciones públicas.
- 1.14 Como consecuencia de estas deficiencias, el cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes relativos a las adquisiciones es escaso, lo cual se ve magnificado por la ausencia de un mecanismo de supervisión y aplicación. Estas situaciones de fragilidad también demoran la ejecución de los proyectos y aumentan los costos, todo lo cual se traduce en que los mismos poseen un mal desempeño y los beneficiarios del proyecto sufren retrasos en la consecución de los beneficios del mismo. Las deficientes prácticas de adquisición de Suriname se reflejan en la baja calificación (D) que recibieron en la evaluación PEFA 2011 sobre competencia, uso óptimo de los recursos y controles de las adquisiciones<sup>14</sup>.
- 1.15 **Gestión de las finanzas públicas.** La ejecución eficaz y transparente de las inversiones públicas requiere, antes que nada, de la existencia de un sistema eficaz de gestión de las finanzas públicas. El sistema de gestión actual adolece de una serie de debilidades que limitan su eficacia en la planificación, ejecución y control del presupuesto y las finanzas del Estado. A continuación se detallan algunas de las flaquezas más importantes:

---

<sup>14</sup> Informe PEFA PI-19 (2011).

- a. Existencia de un régimen jurídico obsoleto e incompleto para la elaboración y ejecución del presupuesto, lo que limita la credibilidad, transparencia y alcance del presupuesto. La Ley del Presupuesto de 1952, complementada por la Ley de Contabilidad de 1927, constituye la base del proceso presupuestario. La legislación presupuestaria actual no se ajusta a las prácticas óptimas vigentes, desconoce la importancia de un marco macrofiscal, así como de otros aspectos modernos de la gestión del presupuesto. A efectos de subsanar estas carencias, es necesario promulgar una nueva ley orgánica de presupuesto que le otorgue mayor importancia a las políticas macrofiscales y a las prácticas modernas en el proceso de elaboración presupuestaria.
  - b. A nivel operativo, el sistema de gestión de las finanzas públicas registra las siguientes deficiencias: (i) no genera información sobre los atrasos que ocurren en los gastos, por lo que no es posible estimar el nivel de atraso; (ii) el el presupuesto y demás informes fiscales no incluyen los fondos públicos que recaudan los organismos gubernamentales autónomos. La ausencia de información precisa frustra la posibilidad de determinar el monto de estos fondos extrapresupuestarios con relación al gasto total; (iii) el sistema de clasificación del presupuesto no cumple con las normas internacionales; (iv) la falta de predictibilidad en la disponibilidad de los fondos, a efectos de comprometer los gastos, compromete la eficacia de la asignación estratégica de los recursos; (v) la información sobre la ejecución del presupuesto para el año en curso es escasa y no se realiza la planificación ni el seguimiento del flujo de efectivo, y (vi) el sistema de información de la gestión financiera fue diseñado para automatizar los procesos manuales existentes sin una revisión y mejora previas de dichos procesos, lo cual impide disponer oportunamente de información fiable sobre las finanzas públicas.
- 1.16 El desempeño general de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, los procesos y las instituciones de Suriname es deficiente y existen varias áreas esenciales que se deben mejorar. Como consecuencia de estas deficiencias, la evaluación PEFA realizada en 2011 le adjudicó a Suriname el puntaje más bajo (D) por desviaciones en la composición de los resultados de los gastos en comparación con el presupuesto original aprobado (PI-2), la clasificación presupuestaria (PI-5), el acceso público a información fiscal importante (PI-10), y la disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios (PI-23). La definición y puesta en práctica de una estrategia de reforma integral de la gestión de las finanzas públicas posibilitará el fortalecimiento gradual del sistema de gestión de las finanzas públicas del país y mejorará el proceso presupuestario.
- 1.17 **Funciones de auditoría interna y externa.** La función de auditoría interna se cumple en cada uno de los 17 ministerios del gobierno. Cada ministerio posee una unidad encargada de dicho propósito. Además de las unidades de auditoría de los ministerios, el gobierno ha creado la Central de Contabilidad (*Centrale van Landsaccountantdienst, CLAD*), organismo autónomo que informa al Ministerio de

Finanzas sobre la auditoría interna de los 17 ministerios y aproximadamente 30 entes paraestatales (organismos autónomos y corporaciones pequeñas)<sup>15</sup>.

- 1.18 La auditoría externa es realizada por la Auditoría Suprema de Suriname (*Rekenkamer*), la cual tiene a su cargo la supervisión del uso de los fondos incluidos en el presupuesto y la aprobación de las cuentas de ingresos y egresos, así como el control de la gestión financiera del Estado. La Auditoría Suprema actúa en un amplio ámbito que comprende los ministerios y entes paraestatales (74 organismos gubernamentales autónomos y 20 corporaciones públicas). Según el régimen jurídico, integrado por la Constitución y la Ley de Auditoría de 1953, la Auditoría Suprema tiene la obligación de presentar anualmente a la Asamblea Nacional un informe pormenorizado de las actividades de auditoría realizadas durante el año anterior.
- 1.19 Con el propósito de aumentar la eficiencia y reforzar la rendición de cuentas en la ejecución de los proyectos, es importante contar con controles internos apropiados en los ministerios pertinentes, además del establecimiento de funciones fidedignas de auditoría interna y externa. Sin embargo, la eficacia de las funciones de auditoría interna y externa se ve limitada por los siguientes factores:
- a. Escaso control interno a escala ministerial, debido a la ausencia de legislación adecuada y escasa capacidad para llevar a cabo actividades de control y auditoría interna.
  - b. Ausencia de un canal de comunicación estructurado entre la Central de Contabilidad y las unidades de auditoría del ministerio, por lo cual, las actividades de auditoría que realizan las unidades internas de los ministerios y la Central de Contabilidad están coordinadas únicamente en forma parcial.
  - c. Coordinación y cooperación insuficientes entre las instituciones de auditoría interna y externa.
  - d. Limitada autonomía de las instituciones de auditoría. La Central de Contabilidad carece de independencia institucional, mientras que la autonomía financiera de la Auditoría Suprema está restringida debido a que su financiamiento operativo proviene de un presupuesto ministerial separado.
  - e. Ausencia de un mecanismo formal para el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la auditoría.
  - f. Necesidad de contar con manuales y métodos modernos de contabilidad y auditoría interna.
- 1.20 Estas deficiencias menoscaban la capacidad de las instituciones de auditoría para ejercer su función fiscalizadora y explicar los bajos puntajes (D+) que recibió Suriname en las secciones del PEFA relativas a la eficacia de los controles internos

---

<sup>15</sup> La Central de Contabilidad (CLAD) fue creada en 1972, en virtud de una legislación especial.



sobre los gastos no vinculados a salarios, y el alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa<sup>16</sup>.

### **3. Estrategia para la serie programática.**

- 1.21 La presente operación, que constituye la primera dentro de la serie programática, representa el paso inicial hacia el logro de los objetivos generales del programa, y sienta las bases para el resto del mismo. En tal sentido, el programa esboza una reforma exhaustiva de todo el ciclo de proyectos financiados con fondos públicos y abarca aspectos esenciales relativos a la preparación, selección, ejecución, seguimiento y evaluación. El diseño del programa sigue una lógica vertical, en la que cada intervención contribuye de manera lógica al nivel inmediato superior. La propuesta para el primer préstamo constituye el documento marco para la serie programática. En el caso de la primera operación, el programa se centrará en la aprobación formal del contenido y la estructura de las políticas y reformas en cada área, así como la creación de las instituciones fundamentales para llevar adelante la implementación de las reformas de política en las áreas de inversión pública y adquisiciones públicas. En el caso de la segunda operación, el programa prevé la redacción del borrador de la legislación, la emisión de los reglamentos y la creación de instrumentos, además de la aprobación de los planes de acción. Finalmente, para la tercera operación, el programa procurará generar los primeros productos que indiquen que las reformas se están implementando.
- 1.22 **Estrategia del Banco con Suriname y el Noveno Aumento.** El programa es acorde con la estrategia de país del BID con Suriname para 2007-2010 (documento GN-2459). La estrategia más reciente plantea la mejora de la calidad del gasto público. Este programa contribuirá directamente al logro de dicho objetivo prestando apoyo al gobierno para la reforma de sus sistemas, a fin de mejorar el gasto público en general y específicamente el gasto de capital. Asimismo, el programa es coherente con el objetivo del Noveno Aumento General de Recursos del BID de “financiamiento a países pequeños y vulnerables”, así como con la contribución de los productos del Banco a los objetivos de desarrollo regional para 2012-2015 de instaurar o modernizar los sistemas de finanzas públicas.
- 1.23 **Intervenciones del Banco en Suriname.** En los últimos ocho años, el Banco ha proporcionado al Gobierno de Suriname asistencia técnica y financiera en las áreas relacionadas con este programa a través de un préstamo de inversión y tres cooperaciones técnicas no reembolsables. La operación de préstamo denominada “Fortalecimiento del programa de gestión del sector público” (operación 1547/OC-SU), aprobada en 2004, incluyó un componente relativo a adquisiciones públicas. La cooperación técnica denominada “Conjunto de Directrices para la Reforma del Sector Público” (operación ATN/SF-8664-SU), aprobada en marzo de 2004, dio lugar a un estudio que propuso iniciativas estratégicas para mejorar la gestión pública. La cooperación técnica denominada “Evaluación de la gestión de las finanzas públicas” (operación ATN/SF-10319-SU), aprobada en 2007, llevó a

---

<sup>16</sup> Indicadores de desempeño 20 y 26, respectivamente. Informe PEFA (2011).

cabo una evaluación exhaustiva de la gestión de las finanzas públicas. Por su parte, la cooperación técnica denominada “Fortalecimiento de la gestión para la obtención de resultados” del Programa de ejecución del pilar externo del plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo (PRODEV) (operación ATN/OC-12149-SU), aprobada en 2010, promueve la introducción de la gestión por resultados en el sector público. Un informe de finalización de proyecto, actualmente en etapa de preparación, evaluará los resultados alcanzados por la operación de préstamo e integrará las lecciones aprendidas. En las dos primeras cooperaciones técnicas se identificaron los aspectos decisivos de la gestión pública que deben reformarse, mientras que la cooperación técnica del PRODEV proveerá asistencia técnica a efectos de cumplir con las condiciones de este programa. El Banco también prestó asistencia técnica en 2010 a través de la realización de un estudio de gobernanza y una evaluación PEFA.

- 1.24 **Lecciones aprendidas a partir de operaciones relacionadas en Suriname y otros préstamos en apoyo de reformas de política.** En junio de 2011, el gobierno solicitó la cancelación del programa de fortalecimiento de la gestión del sector público (1547/OC-SU), que incluía un componente relativo a la reforma de las adquisiciones públicas. El programa general contó con el desembolso solo del 25% del préstamo de inversión, en tanto el componente relativo a las adquisiciones ni siquiera se ejecutó. Las causas más destacadas del deficiente desempeño del programa fueron las siguientes: (i) la fragilidad de los sistemas de gobernanza; (ii) un enfoque estratégico inadecuado para emprender una reforma normativa; y (iii) la merma del apoyo político y de un sentido de propiedad del programa a través del tiempo<sup>17</sup>. Las lecciones aprendidas a raíz de esta operación son las siguientes: (i) la coordinación interinstitucional en Suriname exige un mayor grado de atención y un apoyo deliberado; (ii) los programas de reforma normativa deben estar diseñados y ejecutados por la misma administración, a fin de garantizar el sentido de propiedad y el apoyo político, y (iii) el instrumento de financiamiento en apoyo de reformas de política es una modalidad más apropiada para respaldar dichas reformas. Otra lección importante que se extrajo de los recientes programas similares de préstamos en apoyo de reformas de políticas en los países del Caribe es que resulta crucial brindar apoyo a las autoridades en la formulación y puesta en práctica de las reformas asociadas al desarrollo institucional. Para hacer frente a esta dificultad, se utilizarán los recursos provenientes de la cooperación técnica del PRODEV y del insumo operativo ([SU-T1060](#)), vinculados a esta operación, a fin de proveer asistencia técnica para la formulación, búsqueda de consenso y puesta en práctica de la reforma prevista en el programa.

---

<sup>17</sup> El programa estuvo diseñado por una administración y ejecutado por la siguiente. Como resultado, los objetivos del programa no estuvieron armonizados con las prioridades de la administración que asumió la ejecución.



### **C. Objetivo y componentes**

- 1.25 El objetivo del programa es apuntalar la iniciativa gubernamental de reforma destinada a mejorar la gestión del gasto público de capital. En las reformas se conjugan iniciativas relativas a políticas y acciones gubernamentales en tres áreas: (i) gestión de la inversión pública, (ii) adquisiciones públicas y (iii) gestión de las finanzas públicas y auditoría. En la primera se tratan los temas relativos a políticas, prácticas y mecanismos para mejorar la gestión del ciclo de proyectos, entre ellos, una mejor visión estratégica para la etapa previa a la inversión. La segunda y la tercera se consideran pilares centrales destinados a mejorar la ejecución de los proyectos. El programa fijará objetivos relacionados con los cambios que ocurran en el régimen jurídico correspondiente a cada área de intervención, además de los procedimientos y/o instrumentos necesarios para alcanzar dichos objetivos.
- 1.26 En la matriz de políticas del programa (véase el Anexo II) se detallan las condiciones previas al desembolso del préstamo para cada componente. La puesta en práctica satisfactoria de las reformas previstas en este programa presupone un entorno macroeconómico estable que sea compatible con los objetivos del programa. Como condición para el único desembolso de los recursos del Banco, el Prestatario mantendrá un marco de políticas macroeconómicas que sea coherente con los objetivos del programa.

#### **Componente I. Gestión de la inversión pública.**

- 1.27 El objetivo de este componente es mejorar el sistema de gestión de la inversión pública. En virtud de este componente, el gobierno mejorará el proceso de formulación y evaluación de los proyectos, e instaurará un sistema para estudiar y priorizar los proyectos de inversión pública que se propongan. El programa comprende el diseño y puesta en práctica de un mecanismo destinado a mejorar la gestión de los proyectos de inversión pública y la introducción de metodologías, procedimientos, capacitación y sistemas para subsanar las debilidades concernientes a la identificación, elaboración, selección, seguimiento, evaluación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública. El programa apoya la creación de una Dirección de Inversión Pública que será responsable de las políticas de inversión pública y de la supervisión pertinente. Se espera que esta Dirección desempeñe una función decisiva en la promoción de la armonización de los proyectos con las prioridades nacionales de desarrollo a largo plazo, y provea orientación estratégica para fijar las prioridades y optimizar el programa de inversión del gobierno. La Dirección de Inversión Pública, responsable de la política pública y su supervisión, será creada como repartición del Ministerio de Finanzas y dependerá del Secretario Permanente de dicho Ministerio o del Ministro.
- 1.28 Las condiciones del programa para la primera operación son: (i) aprobación en el Consejo de Ministros de un plan de mejora de la gestión de los proyectos de inversión pública. En dicho plan se sentarán las bases para la creación de un sistema de inversión pública moderno, a fin de asegurar que los proyectos reúnan las siguientes características: (a) sean seleccionados sobre la base de las prioridades

relativas a las políticas de desarrollo; (b) sean evaluados por su valor social y económico, y (c) cuenten con el debido seguimiento y mantenimiento; (ii) creación de una Dirección de Inversión Pública como repartición del Ministerio de Finanzas y nombramiento de su director, que dependerá del Ministro o del Secretario Permanente de dicho Ministerio. Esta Dirección será responsable de la formulación y supervisión de las políticas relativas a la inversión pública; (iii) aprobación por parte del Consejo de Ministros de los criterios mediante los cuales se fijarán las prioridades para los proyectos de inversión pública; (iv) aprobación por parte del Consejo de Ministros de una determinación normativa que prevea que todo el financiamiento otorgado por los donantes destinado a la inversión pública deberá estar coordinado por el Ministerio de Finanzas, el cual a su vez fijará las prioridades del caso, y (v) presentación, ante la Asamblea Nacional, del presupuesto conforme a una proyección fiscal a mediano plazo que evalúe la sostenibilidad del programa de inversión pública y al mismo tiempo asegure el mantenimiento de una disciplina fiscal en general.

## **Componente II. Adquisiciones públicas.**

- 1.29 El objetivo de este componente es mejorar la transparencia y eficiencia de las adquisiciones públicas. Con la reforma se procura fomentar una mayor competencia y generar ahorros en dichas adquisiciones. Con el fin de alcanzar este objetivo, el gobierno adoptará un nuevo régimen institucional, de conformidad con las prácticas óptimas internacionales, además de instrumentos perfeccionados de adquisiciones estatales. El programa prevé la creación de una Dirección de Adquisiciones Públicas como repartición del Ministerio de Finanzas, la cual será responsable de la formulación y supervisión de las políticas de adquisiciones públicas. El director respectivo dependerá del Secretario Permanente de dicho Ministerio.
- 1.30 Se creará un proceso y procedimientos de adquisiciones estandarizados para la puesta en práctica de los instrumentos pertinentes, que incluirán reglamentos, directrices y un manual. Como corolario del programa, se presentará a la Asamblea Nacional una propuesta de legislación sobre adquisiciones, con el fin de unificar y consolidar en una sola ley las normas y principios principales que se hayan desarrollado durante el programa. En virtud de este componente, el programa prevé la introducción de prácticas que aseguren el acceso público y oportuno a información relativa a las adquisiciones, con el objetivo de incrementar la transparencia y rendición de cuentas, y la capacitación permanente a fin de fortalecer la capacidad profesional para llevar a cabo las adquisiciones con la debida consideración de los aspectos en materia de economía, competencia y transparencia.
- 1.31 Las condiciones previas al desembolso para la primera operación son las siguientes: (i) aprobación por el Consejo de Ministros de un plan de acción destinado a fortalecer el proceso de contratación pública y (ii) creación de una Dirección de Adquisiciones Públicas como repartición del Ministerio de Finanzas, que lleve a cabo la puesta en práctica de dicho plan de acción y la designación del director respectivo, que dependerá del Secretario Permanente de dicho Ministerio. Esta

Dirección será responsable de la normativa y la supervisión de las adquisiciones públicas.

### **Componente III. Gestión y auditoría de las finanzas públicas**

- 1.32 El objetivo de este componente es mejorar los sistemas de gestión y control de las finanzas públicas. En virtud de este componente, el programa respaldará la modernización del régimen jurídico, los procesos y el sistema informático a fin de lograr una gestión de las finanzas públicas más transparente y eficaz. Asimismo, con este componente se emprenderán las reformas tendientes a acentuar la integridad del gobierno, y fortalecer la capacidad institucional de las instituciones de auditoría interna y externa en el desempeño de su función fiscalizadora.
- 1.33 En virtud de este componente, la serie programática apoyará el diseño y puesta en práctica de una estrategia integral dotada de un plan de acción detallado con el que se procure subsanar las principales debilidades de la gestión de las finanzas públicas. El programa apoyará la etapa preparatoria y el proceso de consecución de consenso con miras a la aprobación de una propuesta moderna de legislación sobre presupuesto, para su posterior presentación ante la Asamblea Nacional y la mejora del sistema informático de gestión financiera del Estado. El programa también respaldará la aplicación de medidas cruciales destinadas a subsanar las debilidades detectadas en el ámbito de la auditoría interna y externa. Tales medidas se verán reflejadas en una carta de políticas aprobada por el Consejo de Ministros y en el diseño y ejecución de los planes estratégicos para la consolidación institucional de la Central del Contabilidad y la Auditoría Suprema.
- 1.34 En el caso de la primera operación, las condiciones previas al desembolso de los fondos del préstamo son las siguientes: (i) aprobación de una estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas por parte del Consejo de Ministros. La estrategia establece el conjunto de directrices que habrá de aplicarse para mejorar la gestión de las finanzas públicas, y comprende objetivos claros, logros esenciales, actividades principales, metodología de puesta en práctica, evaluación del riesgo, ejecución secuencial, plazo y costos estimados y (ii) aprobación por parte del Consejo de Ministros de una carta de políticas que disponga las medidas centrales que se hayan de tomar para reforzar las funciones de auditoría interna y externa del gobierno (Central del Contabilidad y Auditoría Suprema). La carta contiene una definición de sus responsabilidades fundamentales, la identificación de las medidas tendientes a mejorar su autonomía y las directrices destinadas a crear planes estratégicos a mediano plazo para su fortalecimiento institucional.

### **D. Beneficiarios, repercusión y resultados esperados**

- 1.35 La repercusión prevista del programa es una mejora de la calidad de la inversión pública. Ello se logrará mediante la puesta en práctica satisfactoria de un sistema que permita la selección de proyectos, teniendo en cuenta las prioridades de desarrollo nacional, la factibilidad técnica, financiera y socioeconómica, y que prevea la ejecución y mantenimiento de los proyectos de manera eficaz y transparente. Los resultados esperados del programa son los siguientes: (i) mejorar

el sistema de gestión de la inversión pública; (ii) lograr una mayor transparencia y eficiencia en las adquisiciones públicas y (iii) mejorar los sistemas de gestión y control de las finanzas públicas. Los indicadores de resultados para cada componente del programa se incluyen en la matriz de resultados (véase el [enlace electrónico obligatorio #3](#)).

- 1.36 Los beneficiarios directos del programa serán los gerentes de proyectos y los oficiales de contrataciones, auditoría y de presupuesto de los 17 Ministerios del gobierno central. Los beneficiarios últimos serán el sector privado local, que se verá favorecido por el uso de procesos más competitivos y eficientes de adquisiciones públicas, los organismos gubernamentales que se beneficiarán de procesos más eficientes y eficaces, y la población en general, que se beneficiará de programas de inversión pública de mayor calidad y mejor dirigidas.

## **II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Instrumentos de financiamiento**

- 2.1 Habida cuenta de su alcance y amplitud, la estructura del programa constará de tres operaciones independientes, pero técnicamente relacionadas entre sí, de US\$20 millones cada una bajo la modalidad de préstamo programático en apoyo de reformas de políticas. La estructura de la operación es acorde con las disposiciones previstas en los documentos GN-2200-13<sup>18</sup> y CS-3633<sup>19</sup>. Esta estructura de financiamiento se considera la más apropiada, en virtud de que es un mecanismo flexible y eficaz para apuntalar las reformas complejas y a largo plazo, para las que se requiere una secuencia de medidas de puesta en práctica, además de un diálogo más amplio. Los montos y la cantidad de operaciones que comprende el programa obedecen a: (i) las proyecciones del gobierno sobre necesidades financieras; (ii) el plazo requerido para poner en práctica la reforma en etapas consecutivas y (iii) el grado de iniciativa política necesaria para ejecutar las reformas.
- 2.2 Esta primera operación, que se financiará con los recursos del Capital Ordinario del Banco, consta de una serie de reformas operativas y de políticas cuyo cumplimiento deberá ocurrir en forma previa al único desembolso de US\$20 millones. Se prevé que el desembolso de la primera operación se realizará antes de fines de 2011, mientras que los correspondientes a la segunda y tercera operaciones se prevén para 2012 y 2014, respectivamente. El financiamiento de las siguientes dos operaciones estará supeditado al logro, por parte del gobierno, de los respectivos factores activadores, a los que se hace referencia en la matriz de políticas (véase el Anexo II).

---

<sup>18</sup> Nuevo Marco de Financiamiento.

<sup>19</sup> Préstamos en apoyo de reformas de políticas: directrices para su preparación y ejecución.

**B. Riesgos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales**

- 2.3 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (documento OP-703), el programa obtuvo la calificación “C”.

**C. Otros asuntos importantes y riesgos**

- 2.4 Las condiciones para el desembolso de la operación representan el compromiso a largo plazo que asume el Gobierno de Suriname para emprender una agenda de reformas destinadas a mejorar la eficacia y la transparencia en la gestión del gasto público. El programa toma en cuenta las recomendaciones formuladas en las evaluaciones de las necesidades respecto de la gestión de las finanzas públicas realizadas por el Banco y el FMI en 2007, y el informe PEFA, que fue preparado por el Banco en 2011. Algunas de las condiciones son la presentación de documentos esenciales a la Asamblea Nacional, en tanto otras implican la redacción de borradores de marcos normativos y políticas cuyos textos deberán ser modificados y aprobados por el órgano legislativo a mediano plazo. Se prevé que estas iniciativas cuenten con el apoyo de las operaciones posteriores. La estructura programática de la operación prevé la flexibilidad en el diseño de los detalles de la segunda y tercera operaciones, y conservará al mismo tiempo los objetivos generales.
- 2.5 La puesta en práctica de numerosas reformas visibles en virtud de este programa requiere un elevado y persistente nivel de apoyo político. En ausencia de dicho apoyo, existe la posibilidad de que el programa no logre los resultados esperados. Este riesgo se ve mitigado por los siguientes factores: (i) elaboración del programa sobre la base de la agenda de reformas del gobierno y (ii) apoyo a las autoridades mediante soluciones realistas que se puedan aplicar en el contexto de Suriname. Estas medidas fortalecen el compromiso del gobierno y su adopción del programa como propio, tal como se refleja en la carta de políticas (véase el [enlace electrónico obligatorio #1](#)).
- 2.6 Las reformas transformarán considerablemente el modo en que tradicionalmente ha funcionado el gobierno. Esto podría generar resistencia al cambio de la cultura institucional imperante en la administración pública. Asimismo, se requerirá realizar un considerable esfuerzo de capacitación, a fin de lograr el fortalecimiento de las aptitudes necesarias para llevar a cabo la ejecución satisfactoria de estas reformas. Estos riesgos se verán mitigados mediante una labor coordinada de puesta en práctica de las siguientes medidas: (i) preparación y aplicación de una estrategia de gestión del cambio; (ii) sensibilización pública acerca de la necesidad de la reforma; (iii) mantenimiento de un diálogo permanente con el gobierno y (iv) prestación de asistencia técnica útil para el fortalecimiento de capacidades<sup>20</sup>.
- 2.7 Habida cuenta del ambicioso alcance del programa, que contempla en forma simultánea una amplia gama de asuntos jurídicos y técnicos en diversas áreas, una inadecuada coordinación puede poner en peligro el éxito del mismo. Este riesgo

---

<sup>20</sup> Aporte operativo (SU-T1060) y ATN/OC-12149-SU.

queda mitigado por el firme compromiso del Ministerio de Finanzas con el programa de reformas según se indica en la carta de política (véase el [enlace electrónico obligatorio #1](#)) y por la creación de un Comité Coordinador del programa, cuyo cometido será facilitar la coordinación entre los distintos organismos, así como proveer orientación y supervisión respecto del programa. Asimismo, el Ministerio de Finanzas ha nombrado a un Coordinador del Programa.

### III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los acuerdos de ejecución

- 3.1 **Este préstamo se desembolsará en una sola erogación una vez que la operación sea elegible para desembolsos y el Prestatario haya presentado, a satisfacción del Banco, la documentación que demuestre haberse cumplido debidamente las condiciones (véanse los párrafos 1.28, 1.31 y 1.34) relacionadas con las políticas descritas en la Matriz de Políticas (véase el Anexo II).**
- 3.2 El organismo ejecutor será el Ministerio de Finanzas, el cual presentará las pruebas de haberse cumplido las condiciones del programa (y de las operaciones individuales posteriores). El Ministerio de Finanzas creó un Comité Coordinador del programa, cuya responsabilidad es brindar orientación y supervisión general sobre el programa y facilitar la coordinación entre los organismos. El Comité Coordinador evalúa el avance de la ejecución de las reformas de políticas e interactúa con otros participantes institucionales para facilitar la puesta en práctica del programa. El comité estará presidido por el Secretario Permanente del Ministerio o la persona que éste designe, y estará integrado, entre otros, por representantes de las instituciones que tengan responsabilidades específicas en los aspectos relativos a la ejecución de las reformas.
- 3.3 El Ministerio de Finanzas ha designado a un Coordinador del Programa, quien será responsable de las siguientes tareas: (i) apoyar a las entidades que participen en la ejecución de las iniciativas que forman parte del programa; (ii) coordinar la ejecución del programa en lo relativo a los aspectos técnicos; (iii) revisar y presentar los planes de trabajo y los informes de avance para consideración del Comité Coordinador; (iv) comprobar que se haya dado cumplimiento oportuno a los objetivos y parámetros de referencia de desempeño que se establecen en la matriz de políticas acordada entre el gobierno y el Banco ; (v) reunir las pruebas de cumplimiento de los objetivos del programa; (vi) recopilar la información necesaria sobre los indicadores que se especifican en la matriz de resultados; y (vii) prestar asistencia en las contrataciones y el procesamiento de los contratos requeridos para ejecutar las intervenciones acordadas como parte del programa. El gobierno indicó que parte de los recursos que se desembolsen en virtud de la primera operación se reservará para la gestión del programa y otras actividades de respaldo<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ayuda-memoria de la misión de orientación (5 de agosto de 2011).



**B. Acuerdos de seguimiento de resultados y evaluación del programa<sup>22</sup>**

- 3.4 El gobierno monitorizará la ejecución del programa de reformas a través del Ministerio de Finanzas y el Comité Coordinador, con el apoyo técnico del equipo de proyecto. El Prestatario y el Banco efectuarán reuniones semestrales destinadas a examinar los avances logrados en la ejecución del programa y en el logro de las condiciones establecidas como factores activadores de las operaciones posteriores, tal como se refleja en la matriz de políticas. Previamente a dichas reuniones, el Prestatario proporcionará la información y documentación que el Banco le solicite, con relación a la evolución del programa.
- 3.5 El equipo evaluará el alcance de los objetivos del programa. Se utilizará un método reflexivo de evaluación, que tomará como referencia los objetivos e indicadores establecidos en las matrices de políticas y resultados y en la información que aporte un consultor independiente. Al final de la serie programática, el Banco elaborará un informe de finalización del proyecto destinado a evaluar los resultados alcanzados por el programa, su sostenibilidad a largo plazo y las lecciones aprendidas, a efectos de mejorar el diseño y la ejecución de futuras operaciones.

**C. Intervenciones complementarias del Banco y actividades de apoyo técnico**

- 3.6 La mayoría de las actividades destinadas a lograr el compromiso para la primera operación se encuentra en un avanzado estado de ejecución y se prevé la consecución de todos los compromisos antes de fin de año. Algunas de las actividades concebidas para lograr las metas de la segunda y tercera operaciones recibirán apoyo a través de la cooperación técnica en el marco del PRODEV y de fondos de donantes administrados por el Gobierno de Suriname. Asimismo, se requerirá un insumo operativo ([SU-T1060](#)), por un monto de US\$250.000 para apoyar el componente de adquisiciones públicas (véase el [enlace electrónico opcional #8](#)).

---

<sup>22</sup> Véase el [enlace electrónico opcional #7](#).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	La intervención está alineada al (i) programa de países pequeños y vulnerables, y (ii) programa para apoyar la cooperación e integración regional.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	La intervención contribuye a los productos del Banco: i) Sistemas Financieros Públicos mejorados, y ii) Gobiernos municipales y otros gobiernos subnacionales que reciben apoyo.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2459	La operación contribuye al mejoramiento de la calidad del gasto público.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto no se encuentra incluido en el Documento de Programación de País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	7.8		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.0	25%	10
4. Análisis económico ex ante	7.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.1	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)			
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	Se preparó un OI que proveerá asistencia técnica para apoyar al país en las áreas de adquisiciones y cambios en la administración.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	La evaluación ex-post permitirá extraer lecciones sobre el fortalecimiento del sistema de inversión pública en Surinam.	

Este es un préstamo programático de política (PPBL) para el gobierno de Surinam. Será enteramente financiado con recursos de capital ordinario por US\$ 20 millones. El objetivo general del proyecto es apoyar al gobierno de Surinam en sus esfuerzos por mejorar el manejo de la inversión pública. Estas reformas combinan iniciativas políticas y acciones del gobierno en 3 áreas: (i) administración de la inversión pública, (ii) adquisiciones públicas, y (iii) administración de las finanzas públicas y auditoría.

El programa tiene un buen diagnóstico con identificación de las deficiencias encontradas con magnitudes. La justificación sobre la efectividad de intervenciones similares en otro contexto y el tamaño de la intervención es aceptable. Los resultados están correctamente definidos y todos los indicadores son SMART. Los productos también se encuentran aceptablemente definidos y así generan coherencia en la lógica vertical del programa. Mecanismos generales de monitoreo han sido definidos y se ha asignado presupuesto para dicha actividad. La operación tiene una evaluación reflexiva y hay un plan de evaluación con las principales actividades a desarrollar. Hay un análisis económico de alguno de sus componentes donde la mayoría de los costos se encuentran adecuadamente cuantificados. Asimismo, alguno de los supuestos utilizados no han podido ser definidos con claridad. El programa tiene correctamente identificados los principales riesgos, así como las acciones de mitigación requeridas. A su vez, se presentan indicadores para todos los riesgos que permiten dar seguimiento a la implementación de dichas medidas de mitigación.



**MATRIZ DE POLÍTICAS  
SU-L1026**

El objetivo del programa es brindar apoyo a la iniciativa de reforma del Gobierno de la República de Suriname para mejorar la gestión del gasto de capital público.

Objetivo	Condiciones de la primera operación	Factores activadores del segundo préstamo en apoyo de reformas de política	Factores activadores del tercer préstamo en apoyo de reformas de política
Mayor estabilidad macroeconómica.	El marco macroeconómico del prestatario está en consonancia con los objetivos del programa.	El marco macroeconómico del prestatario está en consonancia con los objetivos del programa.	El marco macroeconómico del prestatario está en consonancia con los objetivos del programa.
<b>Componente 1: Gestión de la inversión pública</b>			
1. Mejora del sistema de gestión de la inversión pública.	<p>(1.1) Marco para mejorar la gestión de los proyectos de inversión pública, aprobados por el Consejo de Ministros. El marco sentará las bases para un moderno sistema de inversión pública que garantizará que los proyectos reúnan las siguientes características: a) se seleccionen sobre la base de las prioridades de las políticas de desarrollo; b) se evalúen por su valor social y económico, y c) cuenten con la debida supervisión y mantenimiento.</p> <p>(1.2) Creación de la Dirección de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas. Designación del jefe de esta repartición, que dependerá del Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas o del Ministro. La Dirección de Inversión Pública será responsable de la política de inversión pública y su supervisión.</p> <p>(1.3) Criterios para la priorización de los proyectos de inversión pública aprobados por el Consejo de Ministros.</p>	<p>(1.6) Marco normativo que establezca un mecanismo para identificar, seleccionar, efectuar la asignación presupuestaria, supervisar y evaluar los proyectos de inversión pública aprobados por el Consejo de Ministros.</p> <p>(1.7) Metodologías para la formulación, evaluación y selección de los proyectos de inversión, aprobados por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>(1.8) Manual de procedimientos emitido por el Ministerio de Finanzas y obligatoriedad del uso del mismo.</p>	<p>(1.11) Marco normativo que establezca un mecanismo para identificar, seleccionar, efectuar la asignación presupuestaria, supervisar y evaluar los proyectos de inversión pública aprobados por el Consejo de Ministros y que hayan entrado en vigor desde el punto de vista jurídico.</p> <p>(1.12) Todos los nuevos proyectos de inversión presentados ante el Ministerio de Finanzas para su aprobación deberán: (i) cumplir con los criterios de selección estratégica y (ii) contar con una evaluación económica previa.</p> <p>(1.13) Circular presupuestaria de instrucciones sobre la asignación de fondos para mantener la infraestructura, emitida por el Ministerio de Finanzas.</p>

Objetivo	Condiciones de la primera operación	Factores activadores del segundo préstamo en apoyo de reformas de política	Factores activadores del tercer préstamo en apoyo de reformas de política
	<p>(1.4) Directiva que prevea que todo el financiamiento otorgado por los donantes para la inversión pública deberá ser coordinado y priorizado por el Ministerio de Finanzas, y aprobado por el Consejo de Ministros,</p> <p>(1.5) Marco fiscal a mediano plazo que evalúe la sostenibilidad del programa de inversión pública, al tiempo que garantice la disciplina fiscal agregada, que se deberá presentar ante la Asamblea Nacional con la presentación del presupuesto.</p>	<p>(1.9) Programa de capacitación formal para la formulación, evaluación y selección de proyectos de inversión pública aprobados por el Ministerio de Finanzas<sup>1</sup>.</p> <p>(1.10) Sistema para registrar los proyectos de inversión pública y supervisar su ejecución, diseñado y aprobado por el Ministerio de Finanzas.</p>	<p>(1.14) Directiva que dictamine la publicación en el sitio virtual del Ministerio de Finanzas de los informes sobre el avance de los proyectos individuales en lo referente a su plan de ejecución, emitida por el Ministerio de Finanzas.</p>
<b>Componente 2: Contrataciones y adquisiciones públicas</b>			
<p>2. Mayor transparencia y eficiencia en las adquisiciones públicas.</p>	<p>(2.1) Plan de acción para fortalecer las adquisiciones públicas, aprobado por el Consejo de Ministros.</p> <p>(2.2) Dirección de Adquisiciones Públicas dentro del Ministerio de Finanzas que dirigirá la ejecución del plan de acción fijado. Designación del director de esta repartición, que dependerá del Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas. La Dirección de Adquisiciones Públicas será responsable de la formulación y supervisión de la política de adquisiciones públicas.</p>	<p>(2.3) Disposiciones operativas para las adquisiciones públicas, emitidas por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>(2.4) Manual de adquisiciones, emitido por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>(2.5) Documentos de licitación de uso habitual, emitidos por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>(2.6) Inicio del programa de capacitación formal para los funcionarios públicos a cargo de las adquisiciones.</p> <p>(2.7) Portal de adquisiciones públicas con información sobre las oportunidades comerciales, llamados a licitación, adjudicación de contratos, actas de apertura de sobres de licitaciones,</p>	<p>(2.8) Propuesta legislativa sobre adquisiciones públicas, presentada ante la Asamblea Nacional</p> <p>(2.9) Directiva financiera que prevea que todos los contratos que superen el límite establecido utilicen los documentos de licitación de uso habitual en sus procesos de adquisición, emitidos por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>(2.10) Todos los entes públicos cumplen con la publicación de la información en el portal de adquisiciones públicas.</p>

<sup>1</sup> Se impartirá capacitación al personal de la Dirección de Inversión Pública y a los gerentes de programa de los 17 ministerios del gobierno central.

Objetivo	Condiciones de la primera operación	Factores activadores del segundo préstamo en apoyo de reformas de política	Factores activadores del tercer préstamo en apoyo de reformas de política
		disposiciones y documentos de licitación de uso habitual, en pleno vigor y a disposición del público.	
<b>Componente 3: Gestión financiera pública y auditoría</b>			
3. Mejora de los sistemas de gestión financiera pública y de control.	<p>(3.1) Estrategia para la reforma de la gestión financiera pública, aprobada por el Consejo de Ministros. La estrategia esboza el mapa de ruta para mejorar la gestión financiera pública. El mismo incluye objetivos claros, logros importantes, principales actividades, metodología de ejecución, evaluación del riesgo, etapas de ejecución, plazo y costo estimado.</p> <p>(3.2) Nota sobre políticas que detalle las acciones básicas para mejorar las funciones internas y externas de auditoría en el gobierno (Central de Contabilidad y Auditoría Suprema), aprobada por el Consejo de Ministros. La nota incluye una definición de sus responsabilidades básicas, la identificación de medidas para mejorar su autonomía, y directrices para elaborar planes estratégicos a mediano plazo para su fortalecimiento institucional.</p>	<p>(3.3) Plan de acción para la puesta en práctica de la estrategia para la reforma de la gestión financiera pública, aprobada por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>(3.4) Libro Blanco para una nueva Ley del Presupuesto, aprobada por el Consejo de Ministros.</p> <p>(3.5) Diseño conceptual del Sistema de Información sobre la Gestión Financiera, aprobado por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>(3.6) Planes estratégicos para el fortalecimiento institucional de la Central de Contabilidad y la Auditoría Suprema, aprobados por sus respectivas autoridades.</p>	<p>(3.7) Medidas básicas definidas en la estrategia para la reforma de la gestión financiera pública en vías de ejecución. Las medidas procurarán subsanar las principales flaquezas existentes en las áreas de elaboración de presupuestos, manejo de efectivo, contabilidad y presentación de informes, entre otras.</p> <p>(3.8) Presentación ante la Asamblea Nacional de la propuesta para la Ley del Presupuesto.</p> <p>(3.9) Se inicia la puesta en práctica del Sistema de Información sobre la Gestión Financiera.</p> <p>(3.10) Medidas básicas definidas en los planes estratégicos de CLAD y la Rekenkamer, en vías de ejecución.</p> <p>(3.11) Mecanismo formal para efectuar el seguimiento de las recomendaciones de auditoría emitidas por la Central de Contabilidad. El mecanismo incluye la creación de los siguientes puntos: (i) un canal de comunicación entre la Central de Contabilidad y las unidades de auditoría interna de los ministerios, y</p>

Objetivo	Condiciones de la primera operación	Factores activadores del segundo préstamo en apoyo de reformas de política	Factores activadores del tercer préstamo en apoyo de reformas de política
			(ii) procedimientos para informar a la Central de Contabilidad de las medidas adoptadas por los ministerios a efectos de contemplar las recomendaciones incluidas en los informes de auditoría.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN DE-199/11

Suriname. Préstamo 2666/OC-SU a la República de Suriname  
Programa de Gestión del Gasto de Capital Público

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Suriname, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de gestión del gasto de capital público. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$20.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el 7 de diciembre de 2011)