

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SURINAME

PROGRAMA DE APOYO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

(SU-L1013)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Donna Harris (SPH/CJA), jefa del equipo de proyecto; Leslie Stone, Marco Stampini, Christina Novinsky (SCL/SPH); Kristyna Bishop (SCL/GDI); Ryan Burgess (EDU/CTT); Lourdes Felicidad Sánchez (PDP/CSU); Naomi Akoy-Bouguenon (CCB/CSU); Bernardita Sáez (LEG/SGO); y Claudia Pévere (SCL/SPH).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
B.	Justificación del programa	8
C.	Objetivos, componentes y costo	11
D.	Indicadores de resultados clave	14
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	15
A.	Condiciones contractuales y de financiamiento.....	15
B.	Salvaguardias ambientales y sociales.....	16
C.	Riesgos fiduciarios y consideraciones especiales	17
D.	Otras consideraciones y riesgos clave	17
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO	17
A.	Resumen de los mecanismos de ejecución	17
B.	Resumen de los mecanismos para el seguimiento de resultados	20
C.	Actividades significativas de diseño posteriores a la aprobación	20

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Marco de resultados
Anexo III	Mecanismos fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan de actividades para el primer desembolso y los primeros 18 meses de implementación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36428292
2.	Mecanismos de seguimiento y evaluación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36429698
3.	Plan de adquisiciones completo http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36429699
OPCIONALES	
1.	Análisis de costos y beneficios http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36429697
2.	Resultados del análisis de costos y beneficios http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36429696
3.	Provisión de educación – Antecedentes y justificación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36428170
4.	Antecedentes del sector de la salud http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36428891
5.	Formulario de análisis de salvaguardias para la selección y la clasificación de proyectos http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36493493

SIGLAS Y ABREVIATURAS

OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto interno bruto
TCE	Transferencias condicionadas de efectivo

RESUMEN DEL PROYECTO

SURINAME

PROGRAMA DE APOYO A LA PROTECCIÓN SOCIAL (SU-L1013)

Términos y condiciones financieras			
Prestatario: República de Suriname		Plazo de amortización:	20 años
Organismo ejecutor: Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública (MOSAPH)		Período de gracia:	5 años
		Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto	Comisión de inspección y vigilancia:	*
BID (Capital Ordinario)	US\$15 millones	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Otros/Cofinanciamiento	0	Comisión de crédito:	*
Local	0	Moneda:	Dólar estadounidense
Total	US\$15 millones		
Esquema del proyecto			
Objetivo y descripción del proyecto: El objetivo general del programa es respaldar los esfuerzos del Gobierno de Suriname para acrecentar la eficacia del gasto en programas de protección social no contributivos y mejorar la eficiencia de la focalización de importantes programas de protección social a fin de promover la reducción de la pobreza y el desarrollo del capital humano. Los objetivos específicos del programas son (i) respaldar la consolidación de los programas vigentes de transferencias de efectivo y su reconfiguración en un programa de transferencias condicionadas de efectivo (TCE); (ii) fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública para planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar programas de protección social no contributivos dirigidos a beneficiarios específicos; y (iii) fortalecer la prestación local de servicios sociales (salud y educación) a fin de satisfacer la demanda adicional que genere el programa de TCE (párrafo 1.23).			
Condiciones especiales previas al primer desembolso: (i) Pruebas de que la Unidad de Gestión del Programa haya sido creada dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública y que dicho ministerio haya firmado contratos de empleo con el personal clave del programa, según lo expuesto en el párrafo 2.2 y de conformidad con los términos de referencia aprobados por el Banco; (ii) pruebas de que el Consejo de Ministros haya designado a miembros para que integren el Comité Coordinador de Protección Social (SPSC), conformado por secretarios permanentes/directores y delegados del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, el Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Regional, el Banco Central y los Servicios Regionales de Salud y representantes de Misión Médica y la Asociación de Escuelas Privadas (FIBOS), de conformidad con los términos de referencia previamente aprobados por el Banco; (iii) pruebas de que se hayan suscrito memorandos de entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública y las entidades participantes (Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario, Ministerio de Salud, Servicios Regionales de Salud, Asociación de Escuelas Privadas, Misión Médica); y (iv) pruebas de que el Comité Coordinador de Protección Social haya aprobado el manual de operaciones de las TCE con parámetros de diseño detallados, el manual de operaciones del programa (incluida la estructura de gestión) y el plan de ejecución del programa, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco, y ratificados y aprobados por el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública (párrafo 2.2).			
Condiciones especiales de ejecución: (i) Condición previa al desembolso del Componente II: que se hayan efectuado los desembolsos tras la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de un auditor externo; (ii) condición previa al desembolso del Componente III: que el diseño de la provisión de servicios de salud se haya completado y que haya sido aprobado por el Comité Coordinador de Protección Social y el Banco, y ratificado y aprobado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública (párrafo 2.2).			

Desembolso especial:

Una vez que el préstamo haya sido autorizado y el prestatario haya cumplido las condiciones previas al primer desembolso enunciadas en el Artículo 4.01 de las Condiciones Generales del Contrato de Préstamo, el Banco podrá desembolsar al prestatario un monto de hasta doscientos cincuenta mil dólares (US\$250.000) con cargo al financiamiento para la contratación del personal clave del programa, según se describe en la Sección 3.2 (párrafo 2.2).

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.

El proyecto califica como:	SEQ [X]	PTI [X]	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. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Perspectivas macroeconómicas.** Suriname es un país de economía abierta de ingreso mediano alto, de aproximadamente 500.000 habitantes¹, cuyo producto interno bruto (PIB) per cápita en 2009 ascendía a US\$6.257. La economía depende del sector mineral, especialmente del petróleo, la bauxita y el oro. Desde 2008, la tasa de crecimiento promedio de Suriname se ha situado en 4,46%, incluso durante las crisis financieras y económicas mundiales². Las perspectivas de crecimiento del PIB son favorables y se prevé que entre 2011 y 2015 alcanzará una tasa promedio de 5,8% (según proyecciones del FMI). El saldo fiscal se deterioró, de -3% del PIB en 2009 a -3,6% en 2010. En junio de 2011, la tasa de inflación había disminuido hasta cifrarse en 17,7%, frente a 22,6% en febrero y, según se prevé, en los próximos 12 meses se reducirá hasta alcanzar tasas de un solo dígito.
- 1.2 Como suele suceder en países cuyo crecimiento económico se sustenta en la exportación de recursos naturales, el desafío sigue siendo convertir la renta económica de los recursos extraídos en desarrollo humano y en reducciones de la pobreza y la desigualdad. Con un índice de desarrollo humano de 0,646 en 2010, Suriname ocupa el 94.º lugar entre un total de 169 países con datos comparables, detrás de América Latina y el Caribe, cuyo promedio es de 0,706 (<http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/SUR.html>).
- 1.3 **Perfil de la pobreza.** La falta de datos dificulta la tarea de llevar a cabo un análisis riguroso de la pobreza. Los datos de una encuesta de hogares de 2007 basada en la línea de pobreza nacional sugieren un índice de recuento de la pobreza de 70%³. Sin embargo, según estimaciones del informe de la última Encuesta de Presupuesto Familiar (HBS), la pobreza en la costa de Suriname (Paramaribo y Wanica) ascendería a un 50%⁴. La pobreza tiene una fuerte dimensión regional. En 2007, el consumo mensual per cápita era de SR\$430 en zonas costeras urbanas, SR\$278 en zonas costeras rurales y SR\$303 en el interior del país. El capital humano parece ser un factor determinante fundamental del bienestar, observándose una correlación considerable entre el consumo per cápita y el nivel de educación de los integrantes adultos de los hogares. Más específicamente, el consumo per cápita de hogares en que el jefe tiene diez años de escolaridad es de SR\$481 por mes, frente a SR\$235 mensuales en hogares cuyo jefe nunca ha ido a la escuela⁵. El interior de Suriname, que comprende los tres distritos de Brokopondo, Marowijne, Sipaliwini, así como parte del distrito de Para, representa el 90% de la superficie del país. En esta región viven además cuatro pueblos indígenas y seis tribus maroon. En cuanto a servicios de educación y salud, el acceso de muchas aldeas se ve limitado por su lejanía.

¹ Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2011.

² Entre 2008 y 2010 la tasa de crecimiento promedio de América Latina y el Caribe fue de 3,4%.

³ Encuesta de hogares del BID de prueba de medios aproximados, 2007.

⁴ Dirección General de Estadísticas, Informe de la Encuesta de Presupuesto Familiar 2009.

⁵ Encuesta familiar del BID de comprobación sustitutiva de medios de vida, 2007.

Asimismo, durante la guerra interna (1986-1991), la infraestructura básica del interior del país fue ampliamente destruida, lo cual sigue incidiendo negativamente en la calidad y la provisión de servicios.

- 1.4 **Educación.** Los resultados de la educación siguen siendo deficientes. La tasa de matrícula neta en la escuela primaria es de 90% (ligeramente por debajo del promedio de América Latina y el Caribe de 94%); sin embargo, las tasas de matrícula siguen siendo de solo 49% en el primer ciclo de la escuela secundaria y de 21% en el segundo ciclo de la escuela secundaria (frente al promedio de 71% en la región). Las tasas de matrícula relativamente altas en la escuela primaria ocultan problemas de rendimiento que se manifiestan en una etapa temprana. En los grados 1 a 3, casi uno de cada cinco estudiantes repite el año y uno de cada diez abandona sus estudios. En promedio, el 80% de los estudiantes que ingresan a un establecimiento de enseñanza secundaria han repetido al menos un año en la escuela primaria. Solo el 46% de los estudiantes matriculados en el primer grado alcanza el último grado de la escuela primaria⁶.
- 1.5 La baja tasa de transición de la educación primaria a la educación secundaria puede atribuirse a restricciones tanto por el lado de la oferta como de la demanda. En primer lugar, muchos padres citan como barreras al acceso los altos derechos de matrícula⁷. Las escuelas privadas, a veces la única opción en el interior, cobran entre SR\$90 y SR\$150 por año en derechos de ingreso, los cuales no incluyen otros gastos como uniformes y útiles escolares. Las escuelas públicas cobran entre SR\$10 y SR\$35. Los derechos de matrícula son especialmente altos en el segundo ciclo de las escuelas secundarias y las escuelas terciarias. Segundo, las calificaciones del personal docente representan un desafío, sobre todo en el interior del país en que el 34% de los maestros no están plenamente acreditados y el 5% no ha completado la escuela primaria. El Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario ha probado modalidades de formación del profesorado mediante enfoques centrados en los estudiantes; esta iniciativa necesita ampliarse, sobre todo para mejorar los conocimientos de neerlandés y aritmética de los estudiantes. Puesto que en el interior del país el neerlandés se habla solo en las escuelas, se requieren enfoques que mejoren la capacidad del profesorado de habla neerlandesa para apoyar a los estudiantes que no hablan dicho idioma. Ello reviste importancia crítica ya que una serie de estudios internacionales demuestran que hay un vínculo entre la tasa de deserción escolar y la instrucción en un idioma inadecuado, que dificulta el rendimiento estudiantil⁸ ([antecedentes sectoriales](#)).
- 1.6 Gracias al respaldo del Banco, desde 2004 se han registrado logros notables en el sector de la educación, entre otros, (i) la revisión del programa de estudios

⁶ Fuente: Datos administrativos del Departamento de Investigación y Planificación del Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario.

⁷ En Suriname oriental, el 48% de los padres de estudiantes de la escuela primaria indica que tienen dificultades para pagar los derechos de matrícula.

⁸ Véase Sabates, R. et al. (2010). *School Dropout: Patterns, Causes, Changes and Policies, and SLO 2011*.

preescolar, que se implementará a nivel nacional en el ciclo escolar de 2011-2012; (ii) la capacitación de todos los maestros de enseñanza preescolar; y (iii) la renovación de 55 escuelas; el programa de estudios del primer grado se revisará para fines de 2011. El Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario está comprometido con la mejora de la calidad de la educación básica⁹.

- 1.7 **Salud.** Desde 1990, las condiciones de salud de la población surinamesa — sobre todo de mujeres y niños— han mejorado. La esperanza de vida al nacer ha aumentado y las tasas de mortalidad neonatal, infantil y de niños menores de cinco años han disminuido considerablemente. La tasa de mortalidad materna también se ha reducido (aunque en menor grado)¹⁰. Además de mantener estas mejoras en las condiciones de salud, Suriname enfrenta el desafío de ampliar la cobertura, sobre todo en el caso de mujeres embarazadas, madres lactantes y niños. Por ejemplo, aunque Suriname ofrece al menos una consulta sobre cuidados prenatales al 99,4% de las mujeres embarazadas, tiene dificultades para ofrecerles la posibilidad de que realicen las cuatro consultas prenatales que se recomiendan como mínimo y no logra atender a estas mujeres en el primer trimestre de embarazo, lo cual impide la detección temprana de embarazos de alto riesgo y su derivación oportuna¹¹. Además, solo el 2,2% de los niños menores de seis meses es alimentado exclusivamente con leche materna¹². Por otra parte, la cobertura de vacunación es moderada ya que aproximadamente el 86,1% de los niños reciben las tres dosis recomendadas de difteria, tos ferina y tétanos (DPT) antes de cumplir un año. La cobertura de vacunación contra el sarampión, que alcanza al 79,5% de todos los niños de 18 meses de edad, está a la zaga de los niveles internacionales. Por último, la prevalencia nacional de enfermedades tropicales debilitantes pero fácilmente tratables es alta: el 54,2% de los niños de entre 1 y 14 años de edad, por ejemplo, están infectados por helmintos transmitidos por contacto con el suelo¹³.
- 1.8 Asimismo, la malnutrición infantil, que puede plantear graves riesgos para la salud y entrañar consecuencias de por vida, es un tema persistente y apremiante, observándose tasas relativamente más altas que en otros países de América Latina y el Caribe. Actualmente, el 13,9%¹⁴ de los lactantes nacieron con bajo

⁹ Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (préstamo 1521/OC-SU).

¹⁰ Esperanza de vida: entre 66 y 72 años; tasa de mortalidad materna: entre 110 y 100 muertos /100.000 nacidos vivos (OMS, Estadísticas Sanitarias Mundiales, 2011).

¹¹ Sólo el 67% de las mujeres embarazadas realizan cuatro o más consultas prenatales. En promedio, las mujeres que viven en el interior visitan un establecimiento de atención de la salud por primera vez en la semana 17 de embarazo (Misión Médica, febrero de 2010); los resultados son similares en las zonas costeras (Ministerio de Salud, 2001).

¹² MICS3, UNICEF.

¹³ Valores calculados por el personal del BID sobre la base de estimaciones de las tasas de infección acumulativa de helmintos en Hall, Horton y de Silva 2009.

¹⁴ OMS, Estadísticas Sanitarias Mundiales, 2011.

peso (<2500 gramos)¹⁵, el 11,1% de los niños menores de cinco años son de peso moderadamente bajo, el 9,5% presenta retrasos de crecimiento moderados y el 5,4% padece de emaciación moderada. Las tasas globales ocultan desigualdades regionales; en el interior del país, por ejemplo, el 15% de los niños menores de cinco años presenta retrasos de crecimiento.

- 1.9 Son varias las barreras que impiden el acceso a los servicios de atención de la salud, tanto por el lado de la demanda como de la oferta. En las zonas costeras, la insuficiente dotación de profesionales de la salud, las deficiencias de la infraestructura sanitaria y la falta de suministros plantean grandes limitaciones para los puestos y las clínicas de atención primaria de la salud. En el interior, hay barreras socioculturales y de transporte, así como una escasez de recursos humanos para la salud y equipos. Con respecto al transporte, por ejemplo, es cada vez más común que se cobre por los viajes informales a las clínicas de salud que anteriormente podían realizarse gratuitamente. Asimismo, existen barreras sociales y culturales para las comunidades que viven en el interior, observándose bajas tasas de utilización de servicios debido a la falta de información adecuada sobre los servicios sanitarios desde el punto de vista cultural y lingüístico. Las comunidades no están recibiendo información en forma apropiada sobre el concepto o la importancia de la prevención (por ejemplo, en el caso de los cuidados prenatales tempranos) o sobre los servicios que ofrecen las clínicas¹⁶. Entre las otras limitaciones se cuentan horarios de atención inadecuados y la falta de transferibilidad de la cobertura de las tarjetas de salud que eximen al beneficiario del pago de servicios sanitarios. Los horarios de atención de las clínicas de atención primaria de la salud son limitados (de 7 a 11 de la mañana, por ejemplo) y no se ajustan a la disponibilidad de horario de la población, lo cual incide negativamente en la oferta de servicios preventivos y en la demanda de servicios en general¹⁷ ([Antecedentes del sector de la salud](#)).
- 1.10 **Gasto social.** Como porcentaje del PIB, el gasto social ha disminuido ligeramente en los últimos años, de 11,5% en el ejercicio fiscal de 2006 a 10,1% en el ejercicio fiscal de 2010 (Cuadro I-1). Esta trayectoria descendente es atribuible en gran parte a la alta tasa de crecimiento del PIB que no trajo consigo aumentos proporcionales del gasto social nominal. En el ejercicio fiscal de 2009, el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública administró aproximadamente el 15% del gasto social.
- 1.11 **Un sistema de protección social ineficiente de base no contributiva.** La cartera del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública se compone de varios

¹⁵ El peso al nacer es un buen indicador del estado nutricional y de salud de la madre, así como de las probabilidades de sobrevivencia del recién nacido. Si sobreviven, suelen enfrentar problemas de crecimiento, de salud a largo plazo y de desarrollo psicosocial.

¹⁶ Véase BID, *SU Technical Note on Indigenous Peoples* (de próxima publicación), elaborado por Ellen-Rose Kamble.

¹⁷ Dado este horario de atención tan limitado, a los profesionales sanitarios les resulta difícil ofrecer servicios preventivos y, en su lugar, optan por atender a los enfermos. Asimismo, a las personas les resulta difícil llegar a la clínica dentro del horario de atención actual.

programas de transferencias que son de tipo general o para beneficiarios específicos y abarcan (i) asistencia por vejez (pensión universal de base no contributiva para todas las personas de más de 65 años); (ii) asistencia financiera/alivio (programa de transferencias de efectivo destinado a hogares pobres)¹⁸; (iii) asignación por hijos (transferencia en efectivo para familias con hasta tres hijos siempre que no reciban una asignación familiar de un empleador); (iv) subsidio por discapacidad (transferencia de efectivo para personas con ingresos inferiores a un tope que posean un certificado médico que indique que están incapacitadas para trabajar); (v) subsidio para uniformes y útiles escolares (subsidio en efectivo para uniformes y útiles escolares que varía según el grado escolar); y (vi) tarjeta de salud (transferencia en especie dirigida a los pobres en forma de servicios de atención de la salud) (Cuadro I-2). No obstante, tal como están diseñados actualmente, estos programas no están alcanzando eficazmente el objetivo fundamental del gobierno de proteger a los pobres, ya que no se dirigen a grupos específicos, están mal focalizados o su cobertura y el monto de las transferencias son demasiado reducidos. Asimismo, no promueven el desarrollo del capital humano de sus beneficiarios por estar sesgados a favor de las generaciones de mayor edad y carecen de condiciones e incentivos apropiados.

Cuadro I-1 Gasto social en Suriname (en miles de SR\$)

Descripción/año	2007	2008	2009	2010
PIB a precios de mercado	5.892.000	7.495.000	9.173.000	10.267.000
Asuntos sociales (Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública)	272.503,4	313.336,5	356.327	336.868
Educación	323.129,0	344.509,0	490.090	541.007
Educación/cultura	5.263,2	7.079,5	7.785	11.011
Educación/ Departamento de Deportes y Juventud	8.580,0	8.750,3	15.126	22.680
Salud	68.595,1	81.903,3	115.918	128.216
Gasto social total	678.070	755.578	985.246	1.039.732
Porcentaje del gasto social en el PIB	11,5	10,1	10,7	10,1

Fuente: Ministerio de Finanzas de Suriname. Nota: El tipo de cambio al 31 de diciembre de 2007 era de US\$1 = SR\$2,745; al 31 de diciembre de 2008, US\$1 = SR\$2,7425; al 31 de diciembre de 2009, US\$1 = SR\$2,745; al 31 de diciembre de 2010, US\$1 = SR\$2,745 (Fuente: Departamento de Finanzas del BID).

Cuadro I-2: Programas de transferencias del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública: Gastos y beneficiarios; 2010

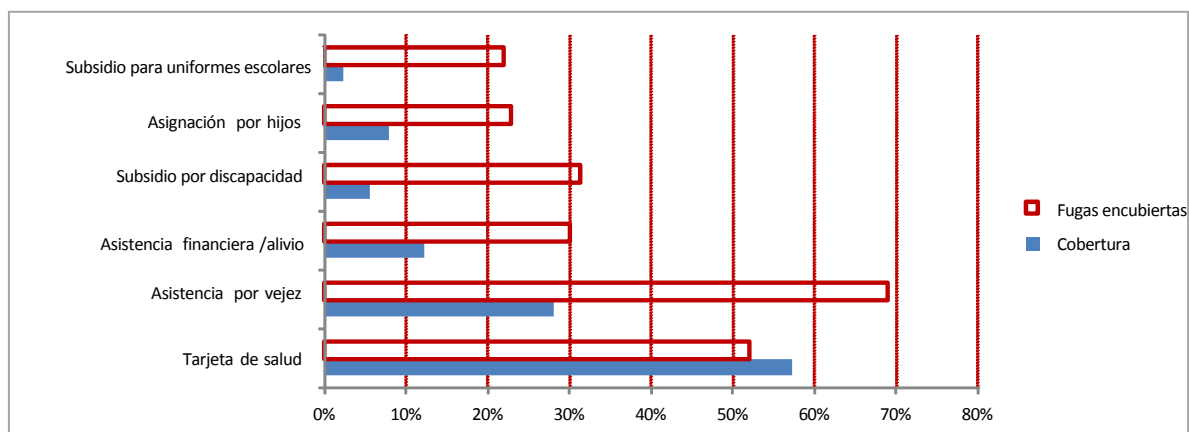
	Gasto (miles de SR\$)	Porcentaje del PIB	Número de beneficiarios
Asistencia por vejez	153.780	1,9	44.648
Asignación por hijos	990	0,0	29.221
Asistencia financiera/alivio ⁽¹⁾	13.860	0,2	1.811
Subsidio por discapacidad	9.570	0,1	6.145
Subsidio para uniformes y útiles escolares	660	0,0	8.300
Tarjeta de salud	128.040	1,4	> 50.000

Fuente: Ministerio de Asuntos Sociales. Nota: El tipo de cambio al 31 de diciembre de 2010, US\$1 = SR\$2,745 (Fuente: Departamento de Finanzas del BID).

¹⁸ Asistencia financiera y alivio ofrecen prestaciones diferentes pero se implementan como un solo programa.

- 1.12 **Cobertura reducida y focalización ineficiente.** Los programas de protección social se sustentan en mecanismos de focalización ineficientes sin criterios transparentes para seleccionar a los beneficiarios, absorben un considerable volumen de recursos de personal y carecen además de mecanismos de rendición de cuentas. En el Gráfico I.1 se indica la cobertura y las fugas encubiertas de los programas de transferencias del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. La asistencia por vejez no se focaliza en los pobres y casi el 70% de los hogares beneficiarios pertenecen a los tres quintiles superiores de la distribución del consumo. La tarjeta de salud, el programa de mayor cobertura, alcanza el 58% de los hogares en los dos quintiles inferiores de la distribución del consumo, pero las fugas encubiertas por prestaciones a personas que son pobres (más de 50%) son considerables. Las transferencias de efectivo a los pobres (explícitamente en el caso de la asistencia financiera/alivio, o implícitamente a través de la auto focalización en el caso de las asignaciones por hijos) tienen un nivel de cobertura reducido (menos de 15%) y el monto de las transferencias es bajo. El subsidio por discapacidad carece de criterios claros para determinar la discapacidad y, como es habitual en todos los programas de este tipo en el mundo, da lugar a fugas encubiertas considerables. Por último, los pagos no siempre se realizan a tiempo y con frecuencia el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública realiza los pagos en el interior solo una vez por año.

Gráfico I.1: Cobertura y fugas encubiertas de las prestaciones del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública



Fuente: Datos de la encuesta de hogares del BID de prueba de medios aproximados de 2007. Nota: (a) Las fugas encubiertas se definen como la proporción de hogares beneficiarios en los *tres quintiles superiores* de la distribución de consumo y (b) la cobertura se define como la proporción de hogares de los *dos quintiles inferiores* de la distribución de consumo que reciben prestaciones del programa. Debido a limitaciones en los datos, el denominador de la cobertura es el número de hogares en el quintil de la distribución del consumo, no el número de hogares beneficiarios cuyos miembros tienen derecho a las prestaciones (por ejemplo, en el caso de la asignación por hijos, el número de hogares beneficiarios se divide por el número de hogares en los dos quintiles inferiores de la distribución, no por el número de hogares en esos quintiles que tienen hijos, o que tienen hijos pero no reciben asignaciones de un empleador). El sesgo es más pronunciado en los programas a favor de personas con condiciones menos frecuentes, como en el caso del subsidio por discapacidad.

- 1.13 **Las prestaciones están sesgadas a favor de las personas mayores.** Además de su cobertura reducida y sus altas fugas encubiertas, las transferencias del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública no están suficientemente focalizadas como para promover el desarrollo del capital humano de las generaciones futuras. La prestación mensual individual de la asistencia por vejez es la más generosa con un valor de US\$129 por mes. El subsidio por discapacidad asciende a US\$68 por mes. En cambio, hasta hace poco, la asignación por hijos ascendía a solo US\$1 por mes¹⁹. El valor de la prestación mensual de la asistencia financiera/alivio se determina en función del número de miembros del hogar y varía entre US\$10 para hogares con un miembro, hasta US\$12 para hogares con cuatro o más miembros, más una transferencia fija de US\$10 para compensar la alta inflación (desde 2000).
- 1.14 **Desafíos para el fortalecimiento de la protección social.** La eficiencia del sistema de protección social también se ve limitada por deficiencias institucionales. El Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública cuenta con una capacidad institucional reducida, y se caracteriza por sistemas y procedimientos obsoletos, personal poco capacitado, un marco de política débil y sistemas inadecuados de información gerencial y de seguimiento y supervisión. El uso de procedimientos contables manuales hace casi imposible realizar un seguimiento preciso de los gastos de los programas de transferencias. La fragmentación en la entrega de servicios es considerable: dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública existen múltiples unidades que se encargan de realizar transferencias de efectivo y de brindar servicios de atención social. Por último, los programas se dirigen a esencialmente los mismos beneficiarios, pero en cada uno los criterios y procedimientos de solicitud que se aplican para seleccionarlos son diferentes.
- 1.15 El Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública ejecuta sus programas a través de una red de 12 oficinas de distrito y 62 oficinas en el terreno. Estas oficinas suelen carecer de personal calificado, asistentes sociales e infraestructura básica como teléfonos, computadoras, muebles y útiles. Sipaliwini, el distrito más grande de Suriname y en el que vive la mayor parte de la población indígena y maroon, no cuenta con una oficina de distrito. Por último, aunque el ministerio asigna alta prioridad a los servicios de atención social, carece de personal capacitado e instalaciones apropiadas para brindarlos y de normas de política, procedimientos o directrices operativas claras.
- 1.16 **Compromiso con la reforma de la protección social.** En consonancia con la estrategia de reforma de la red de protección social formulada con el apoyo del Banco, el Gobierno de Suriname está poniendo en marcha un proceso de reorganización del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, y la estructura de personal está actualmente pendiente de aprobación por parte del Consejo de Ministros²⁰. Por consiguiente, se reorganizará en dos divisiones, a saber: (i) una división de transferencias de efectivo (a la que el ministerio llama “Servicios

¹⁹ Aunque la asignación asciende actualmente a US\$9, el aumento aún está por implementarse.

²⁰ Dicho proceso cuenta con el financiamiento del préstamo ATN/SF-9087-SU.

Materiales”); y (ii) una división de servicios de atención social (denominada “Servicios No Materiales”. El objetivo es eliminar la duplicación y la fragmentación en la provisión de servicios y establecer una estructura institucional apropiada que permita formar capacidad, tanto para las transferencias de efectivo como para los servicios de atención social. Gracias a la creación de la división de Servicios Materiales (de caja), el presente proyecto aprovechará esa estructura para configurar un programa consolidado de transferencias condicionadas de efectivo (TCE). Los programas de asistencia financiera/alivio y asignación por hijos se fusionarán en este nuevo programa de TCE apenas se aprueban los parámetros de diseño. Para poder eliminar gradualmente el programa de asignación por hijos serán necesarias reformas legislativas, pero a corto plazo los hogares con derecho a las prestaciones del programa de TCE tendrán que renunciar a la asignación, ya que el programa de TCE proporcionará un subsidio de mayor valor y la duplicación de subsidios no estará permitida. Las personas que no reúnan las condiciones para participar en el programa de TCE seguirán recibiendo la asignación por hijos, si ya la reciben, hasta que con el transcurso de los años queden excluidas de dicha asignación o se ponga fin a ese programa mediante legislación. El programa de discapacidad no se condicionará y se integrará con las demás prestaciones en el marco del nuevo programa de TCE.

B. Justificación del programa

- 1.17 **Factores que justifican la consolidación de los programas focalizados de transferencias de efectivo y el fortalecimiento de la eficacia operativa del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública.** El proyecto propuesto abordará la fragmentación y la duplicación de los programas focalizados de transferencias de efectivo²¹ a través de la consolidación de los cinco programas vigentes (asistencia financiera/alivio, asignación por hijos, subsidio para los derechos de matrícula y subsidio para uniformes escolares) en un nuevo programa integrado de TCE. Anteriormente estos programas los administraban unidades separadas dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública que aplicaban procedimientos de solicitud, criterios de elegibilidad, modalidades de pago y sistemas de seguimiento diferentes, sin políticas y procedimientos claramente documentados. El Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública ha iniciado el proceso de reconfiguración para fusionar los programas de transferencias de efectivo en una sola división, lo cual reducirá la duplicación en los sistemas de seguimiento y evaluación, mejorará la coordinación interinstitucional y acrecentará las oportunidades para la formación de capacidad. Uno de los principales objetivos de la reforma propuesta es mejorar la eficacia operativa del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública mediante la adopción de un sistema de focalización uniforme y transparente; el establecimiento

²¹ El programa de asistencia por vejez forma parte del sistema de pensiones de Suriname y su reforma se considerará en el contexto de la reforma del sistema de pensiones. Aunque una reforma de gran alcance del programa de tarjetas de salud también trasciende del alcance de este proyecto, se realizarán modificaciones en cuanto a la selección de los beneficiarios y la gestión de la información mediante la introducción de la prueba de medios aproximados y del sistema de información gerencial.

de sistemas de adquisiciones y contrataciones, gestión financiera, seguimiento, evaluación y de pagos; y a través de la documentación de políticas y procedimientos. Aunque es improbable que estas inversiones se traduzcan en una reducción de los costos administrativos globales, permitirán al Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública acrecentar al máximo la eficacia con que emplea sus recursos administrativos para mejorar la planificación, la prestación de servicios y la rendición de cuentas. Se creará un sistema de información gerencial para las transferencias a beneficiarios específicos de base no contributiva para remplazar los sistemas manuales actuales y respaldar las funciones de focalización, pago, gestión de casos y seguimiento de las funciones del programa de TCE. Asimismo, se adoptarán nuevos criterios para determinar la discapacidad que, conjugados con la prueba de medios aproximados, se utilizarán para identificar a las personas discapacitadas elegibles para recibir prestaciones del programa consolidado de transferencias de efectivo.

- 1.18 Como se indica en el Gráfico 1.1 que figura más arriba, las fugas encubiertas en los programas para beneficiarios específicos varían entre 22% en el caso del programa de uniformes escolares hasta 52% en el de tarjetas de salud. El proyecto propuesto tiene por objetivo mejorar los resultados de focalización mediante la implementación de una prueba de medios aproximados, la cual se empleará para seleccionar a todos los beneficiarios del programa de TCE y de la tarjeta de salud del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. Ello permitirá identificar a los beneficiarios a través de criterios objetivos y transparentes.
- 1.19 **Factores que justifican la creación de un programa de transferencias condicionadas de efectivo (TCE).** El diagnóstico anterior de los sectores de la salud y la educación pone de relieve las principales dificultades en materia de desarrollo del capital humano, incluidas las altas tasas de repetición y deserción escolares en la educación, así como los desafíos en la salud y la nutrición materna e infantil. Las limitaciones por el lado de la demanda son vinculantes, sobre todo en las zonas rurales. La creación del programa de TCE podría moderar estas limitaciones por el lado de la demanda al reducir los costos de oportunidad y los que pagan los beneficiarios directamente para acceder a los servicios de salud y educación. Además, ofrecerá la posibilidad de incrementar la cobertura de las transferencias no contributivas destinadas a los pobres (la cual, como se indicó anteriormente, es sumamente baja) con el objetivo de reducir sustancialmente la brecha de la pobreza. Las pruebas empíricas confirman en gran medida los efectos positivos de los programas de TCE sobre los resultados en la educación, la salud y la reducción de la pobreza a corto plazo, así como los que podrían obtenerse de mejoras de los sistemas públicos de focalización e implementación de la red de protección social (véanse, por ejemplo, De la Brière, *et al.*, 2006; Skoufias, 2005; Attanasio *et al.*, 2005, Fiszbein, Schady *et al.*, 2009). La mayor parte de estas pruebas proceden de intervenciones en países latinoamericanos con antecedentes, problemas y desafíos similares a los de Suriname.
- 1.20 **Factores que justifican el fortalecimiento de la provisión de servicios de salud y educación.** El análisis de la salud y la educación presentado en las secciones

anteriores pone de manifiesto que el desarrollo del capital humano se ve limitado por factores tanto por el lado de la demanda como de la oferta. El proyecto propuesto cerrará la brecha en la utilización de los servicios al incrementar el acceso a servicios de atención de la salud y de educación de calidad. Los ministerios pertinentes realizarán evaluaciones conjuntas para determinar si los sectores de la educación y la salud pueden absorber aumentos de la demanda, antes de adoptarse decisiones sobre la ampliación del programa de TCE en zonas geográficas específicas.

- 1.21 **Reformas complementarias.** Además de la reorganización del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, el Gobierno de Suriname ha iniciado un diálogo para que se realicen reformas fundamentales suplementarias que complementan directamente al programa de TCE, entre las cuales se cuenta un conjunto más amplio de prestaciones sociales. En virtud de estas reformas propuestas, la mayoría de las cuales no recibirán financiamiento del proyecto actual, los beneficiarios de TCE recibirán, además del valor de la transferencia de efectivo (i) una exención de los derechos de matrícula escolar; en el caso de las escuelas públicas, el Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario financiará las exenciones como parte de la iniciativa ya en marcha en ese ámbito, en tanto que las de los estudiantes del interior que reciben TCE se financiarán en el marco del programa (véase el Componente III del programa a continuación); (ii) un plato de comida gratuita (si la escuela ofrece comidas escolares); y (iii) derecho automático a la tarjeta de salud del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, sin necesidad de presentar una solicitud aparte, y estarán exentos del pago de todo cargo por cuidados de salud recibidos en instalaciones sanitarias públicas.
- 1.22 **Vinculación con la Estrategia de País.** El Gobierno de Suriname es consciente de los desafíos que enfrenta la protección social y está comprometido a proteger a las personas vulnerables, sobre todo a los niños, fortaleciendo los programas de protección social de base no contributiva. Las dos prioridades del gobierno actual (que asumió el poder en mayo de 2010) son (i) asegurar una protección social adecuada a través de la creación de programas eficientes de protección social; y (ii) fortalecer la capacidad del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública para ofrecer programas de protección social (véase el Plan de Desarrollo Plurianual del Gobierno de Suriname para 2006-2010 y la [Estrategia de Protección Social](#)). El programa está alineado con un pilar clave de la Estrategia de País del Banco para el periodo 2007-2010 (la última aprobada), a saber, apoyar mejoras en la eficiencia y eficacia del gasto social (véanse también las [Evaluaciones del Programa de País](#))²². Asimismo, el programa está en consonancia con la Estrategia del Banco para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad, y contribuirá a la consecución de los indicadores del Noveno Aumento, en particular, en el caso de las personas que se benefician de programas focalizados de reducción de la pobreza

²² La Evaluación del Programa de País para 2007-2010 considera la política de protección social como un pilar estratégico.

y los hogares y las personas que reciban un conjunto de servicios de atención de la salud.

C. Objetivos, componentes y costo

- 1.23 **Objetivos y descripción del proyecto.** El objetivo general del programa es respaldar los esfuerzos del Gobierno de Suriname para acrecentar la eficacia del gasto en programas de protección social no contributivos y mejorar la eficiencia de la focalización de importantes programas de protección social a fin de promover la reducción de la pobreza y el desarrollo del capital humano. Los objetivos específicos del programa son (i) respaldar la consolidación de los programas vigentes de transferencias de efectivo y su reconfiguración en un programa de TCE; (ii) fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública para planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar transferencias de efectivo focalizadas de carácter no contributivo; y (iii) fortalecer la prestación de servicios de salud y educación.
- 1.24 El programa apoyará la adopción de un programa de TCE a fin de alcanzar los objetivos específicos de (i) interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza desarrollando el capital humano de niños de hogares pobres; y (ii) aliviar la pobreza actual a través de una transferencia monetaria. Se promoverá el desarrollo del capital humano creando condiciones de educación y salud que mejoren la oportuna utilización de los servicios de atención de la salud materna e infantil, reduzcan las tasas de repetición escolar e incrementen las tasas de matrícula y graduación en la escuela secundaria²³. Dichas condiciones incluyen (i) controles médicos regulares para mujeres embarazadas y madres lactantes y niños de edad preescolar; (ii) participación en programas educativos sobre nutrición y de distribución de suplementos nutritivos para mujeres embarazadas y madres lactantes y/o los principales cuidadores de niños de menos de cinco años; (iii) asistencia escolar regular (no menos de 80%) entre niños de edad escolar y (iv) la exitosa conclusión del año escolar para recibir una prima anual basada en el rendimiento escolar²⁴.
- 1.25 La puesta en marcha del programa de TCE coincidirá con la racionalización del sistema vigente de subsidios en efectivo y con la adopción de medidas encaminadas a fortalecer la eficacia operativa del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. A fin de consolidar las cinco transferencias de efectivo que actualmente se ofrecen sobre una base no contributiva, dicho ministerio establecerá una estructura gerencial con un conjunto de sistemas administrativos. Una vez establecido el programa consolidado de TCE, los beneficiarios de los programas actuales serán evaluados para determinar si reúnen las condiciones para participar, sobre la base de la prueba de medios aproximados. Los beneficiarios actuales que no se consideren

²³ Aunque se ofrecerá un subsidio por discapacidad a través de una ventanilla aparte en el marco del programa consolidado, no estará condicionado y no se financiará con recursos del proyecto.

²⁴ Estos incentivos se verán complementados por las iniciativas que lleve a cabo el Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario en aras de mejorar la calidad de la educación de las escuelas de peor rendimiento, mediante apoyo de la cartera actual y futura de operaciones del BID en el sector.

elegibles para el nuevo programa seguirán recibiendo prestaciones durante un período limitado²⁵. La selección de todos los beneficiarios se realizará sobre la base de la prueba de medios aproximados.

- 1.26 La consecución de los objetivos deseados también dependerá fundamentalmente de la cantidad y calidad de la oferta de servicios de salud y educación. Por lo tanto, el programa apoyará intervenciones estratégicas por el lado de la oferta. Se prevé que el BID seguirá ofreciendo apoyo para mejorar la calidad de la educación en el contexto de la nueva Estrategia de País (2011-2015).
- 1.27 El programa constará de los siguientes cuatro componentes:
- 1.28 **Componente I: Fortalecimiento de los programas de protección social no contributivos (\$3.076.080).** El objetivo es acrecentar la eficacia del gasto en programas de protección social de base no contributiva. Este componente financiará varias actividades, a saber: (i) fortalecimiento institucional del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública (principalmente a través de financiamiento para asistencia técnica, contratación de personal clave —a escala decreciente, según se describe en la Sección III.A— y capacitación) para que pueda administrar programas focalizados de protección social no contributivos en forma eficiente; (ii) asistencia técnica para perfeccionar el diseño y la implementación del programa de TCE. Al respecto, la labor se centrará en consolidar las transferencias de efectivo para beneficiarios específicos y en desarrollar los procesos y las capacidades operativas básicas. Entre los ámbitos incluidos se cuentan gestión financiera, focalización, inscripción, seguimiento y evaluación y gestión de casos, así como el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública para ejecutar el programa consolidado de TCE mediante la transferencia de conocimientos y aptitudes al personal del ministerio; (iii) la creación de un sistema de información gerencial con módulos para todas las funciones que sean necesarias para administrar los subsidios en efectivo a los hogares (por ejemplo, inscripción, focalización, cumplimiento, recertificación, gestión de casos, pagos, así como apelaciones y quejas); (iv) actividades de difusión, comunicación y concientización pública para asegurarse de que todas las partes interesadas (incluidos los posibles beneficiarios, los líderes comunitarios y el público en general) estén informadas del programa y de los requisitos de elegibilidad; (v) obras de alcance limitado para rehabilitar y renovar las oficinas centrales y de distrito del ministerio; (vi) instrumentación e implementación de mecanismos para determinar la discapacidad, de conformidad con normas y prácticas de aceptación internacional; y (vii) evaluación de los servicios de atención social del ministerio y elaboración de un plan de acción para fortalecer dichos servicios.
- 1.29 **Componente II: Subsidios condicionados de efectivo (US\$8.500.000).** Este componente financiará los subsidios que se otorgarán a los beneficiarios en el marco del programa de TCE. El monto de la transferencia mensual variará según la edad del beneficiario y la región en que resida a fin de reflejar los diferentes costos monetarios

²⁵ Este plazo lo determinará el gobierno.

y de oportunidad de los servicios de atención de la salud y de educación. Para los estudiantes, las transferencias mensuales se complementarán con una prima anual si aprueban el año escolar. Los estudiantes en zonas urbanas de la región costera tendrán derecho a la prima mientras estén cursando la escuela secundaria, en tanto que se considerará extender la prima a los estudiantes de la escuela primaria que residan en el interior y las zonas rurales de la costa. Las mujeres embarazadas y madres lactantes podrán recibir la transferencia mensual una vez que hayan cumplido los requisitos de realizarse los controles mensuales de salud y de asistir a los seminarios sobre salud, nutrición y la educación de sus hijos. En el caso de los niños en edad preescolar, la transferencia mensual se condicionará al requisito de que reciban atención médica regular. El cofinanciamiento del Banco para sufragar los subsidios se realizará en escala decreciente a lo largo de la vigencia del programa, y los desembolsos del BID estarán sujetos a auditorías regulares de proceso para verificar que las transferencias de efectivo se estén efectuando sobre la base de datos de cumplimiento verificados.

- 1.30 El programa financiará la operación y la administración de los nuevos mecanismos de entrega de prestaciones en efectivo a los hogares, y la modalidad de pago y la entidad que realizará los pagos se determinarán por licitación. Dicha entidad será responsable de asegurar que los pagos a los beneficiarios se realicen de conformidad con un calendario acordado y con las listas de beneficiarios provistas y verificadas por el sistema de información gerencial del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, y que estas prestaciones se paguen a los hogares correctos. La entidad de pago también se encargará de conciliar los pagos (incluidos los montos recibidos y desembolsados) y de transferir a dicho ministerio los fondos no distribuidos.
- 1.31 **Componente III: Fortalecimiento de los servicios de salud y educación (US\$2.413.920).** Este componente fortalecerá los servicios de salud y educación para reducir las limitaciones por el lado de la oferta que puedan dificultar el cumplimiento de las condiciones del programa. El diseño de las intervenciones por el lado de la oferta se habrá finalizado una vez aprobada la presente operación sobre la base de la conclusión de las evaluaciones de las brechas en la oferta. Se realizarán auditorías técnicas para evaluar los cambios en el acceso a los servicios de salud y educación de los beneficiarios del programa de TCE. Entre las intervenciones a financiarse por el lado de la oferta de educación se cuentan los pagos a las escuelas no gubernamentales para incrementar el número de vacantes en la escuela primaria y secundaria para los beneficiarios del programa de TCE, y mejoras en la capacitación en el empleo de los docentes en el interior para mejorar la calidad de la enseñanza de idiomas y matemáticas, así como la instrucción en entornos multilingües. Entre las actividades que se financiarán en el ámbito de la oferta de servicios de salud se cuentan (i) la provisión de insumos sanitarios esenciales para poder brindar servicios de atención preventiva a niños, mujeres embarazadas y madres lactantes, así como capacitación, suministros, materiales, herramientas y suplementos nutritivos; y (ii) un programa piloto para crear y poner en marcha un mecanismo de financiamiento basado en resultados a fin de crear

incentivos para los trabajadores sanitarios en los puestos de salud primaria, y para que las clínicas mejoren la prestación de servicios dentro de sus zonas de captación. Este programa piloto se dirigirá a las clínicas que atiendan principalmente a los beneficiarios del programa de TCE, y sus actividades se centrarán en promover mejoras en la prestación de cuidados primarios y preventivos a niños, mujeres embarazadas y madres lactantes (incluidos controles prenatales, consultas de niños sanos y asesoramiento en materia de nutrición para madres e hijos, así como tratamientos antiparasitarios). Estas intervenciones serán evaluadas en función del incremento en (i) la cobertura, incluidas las modificaciones en los procesos de atención que ayudan a superar las barreras de la oferta (por ejemplo, adaptando o extendiendo los horarios de atención); y (ii) la calidad, incluida la prestación de cuidados en forma oportuna (por ejemplo, controles tempranos de atención prenatal). Los indicadores y sus metas, así como las clínicas que participarán en el programa piloto, se determinarán en colaboración con el Ministerio de Salud. Los incentivos se ofrecerán una vez alcanzadas las metas preestablecidas para cada período, que se cuantificarán y evaluarán a través de una auditoría técnica. Se preparará una lista preestablecida de incentivos que incluirá artículos en especie para modernizar las clínicas. Este subcomponente también financiará los incentivos y las auditorías técnicas y financieras.

- 1.32 **Componente IV: Seguimiento y evaluación (US\$610.000).** Este componente financiará (i) la creación de un marco integral de seguimiento y evaluación para los programas de transferencias de efectivo no contributivos destinados a beneficiarios específicos, así como indicadores clave de desempeño que abarcarán (a) evaluaciones del proceso del programa de TCE; (b) una evaluación de la nueva prueba de medios aproximados para analizar los errores de inclusión y exclusión, y la eficiencia con que se aplica, y (c) una evaluación de impacto externa para evaluar el efecto del programa de TCE y sus características de diseño, incluido el monto transferido y otros efectos descritos en detalle en el plan de seguimiento y evaluación; (ii) auditorías externas de proceso de frecuencia semestral que evaluarán el programa en función del número de beneficiarios y desembolsos efectivos, verificarán que los pagos se estén realizando únicamente a beneficiarios que cumplen todos los requisitos y examinarán la calidad de la prestación de los servicios (los proyectos por el lado de la oferta también serán objeto de evaluaciones de proceso); (iii) auditorías financieras, de conformidad con la política de gestión financiera del Banco; y (iv) la designación de un funcionario especializado en seguimiento y evaluación a la División de Investigación y Planificación del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública.

D. Indicadores de resultados clave

- 1.33 Se prevé que para 2015 el programa habrá reducido el índice de la brecha de pobreza a 17,5%, frente a 18,2% (nivel de referencia, 2007). Con respecto al efecto a largo plazo derivado de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, los resultados clave en materia de educación incluyen aumentos de la tasa de matrícula (de la población beneficiaria), de 90% a 95% en el caso de los

estudiantes de la escuela primaria, de 49% a 60% en el primer ciclo de la escuela secundaria, y de 21% a 30% en el segundo ciclo de la escuela secundaria (en todos los casos, para 2015, con una tasa de asistencia escolar de al menos 80%); y una disminución de 5% en la tasa de repetición en escuelas primarias seleccionadas (principalmente en el interior) para 2015. Entre los resultados previstos en el ámbito de la salud, se cuentan un aumento del número de controles de atención prenatal y de controles realizados a tiempo (de 17% a 30%, en el caso de las mujeres embarazadas que reciben controles prenatales tempranos) y de la proporción de niños completamente inmunizados contra enfermedades que pueden prevenirse con vacunación (porcentaje de niños vacunados e inmunizados oportunamente contra el sarampión). Los productos (resultados intermedios) incluyen la implementación de un nuevo sistema de información gerencial, la consolidación de los cinco programas de transferencias no contributivos en un solo programa de TCE y la ampliación de la cobertura de protección social, de 9.000 hogares a 15.500 hogares para 2015. En la matriz de resultados se cuantifican los productos y los efectos directos hasta 2015. El análisis de costos y beneficios indica que el programa tiene un valor actual neto positivo. En el caso de referencia en que (i) la tasa de actualización social se fija en 12%, (ii) el valor económico de los beneficios previstos en materia de salud se fija en un valor conservador de cero y (iii) cada año adicional de educación se traduce en un aumento de 5% en la remuneración futura (según resultados de una regresión de Mincer sobre remuneraciones a partir de datos de una encuesta familiar realizada en 2007 utilizando la prueba de medios aproximados) se estima que la relación entre el costo y el beneficio del programa asciende a 0,56.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Condiciones contractuales y de financiamiento

- 2.1 El costo total del programa se estima en US\$15 millones, que provendrán de los recursos del Capital Ordinario del Banco y se distribuirán entre cinco componentes. En el siguiente cuadro se proporciona un desglose por categoría de inversión y fuente de financiamiento.

Categoría	BID (en US\$)	Porcentaje
1. Fortalecimiento de los programas no contributivos	2.976.080	19,8
2. Subsidios condicionados de efectivo	8.500.000	56,7
3. Fortalecimiento de los servicios de salud y educación	2.413.920	16,1
4. Seguimiento y evaluación	610.000	4,1
5. Imprevistos	500.000	3,3
TOTAL	15.000.000	100

- 2.2 **Condiciones previas al primer desembolso:** (i) pruebas de que la Unidad de Gestión del Programa haya sido creada dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública y que dicho ministerio haya firmado contratos de empleo con el personal clave del programa, de conformidad con los términos de referencia aprobados por el Banco (Administrador del Programa, Gerente de Finanzas, Administrador del Sistema de Información Gerencial, Especialista en Comunicaciones, Especialista en Seguimiento y Evaluación, Oficial de Adquisiciones, Oficiales de Enlace de Educación y Salud y Coordinadores por el lado de la oferta; (ii) pruebas de que el Consejo de Ministros haya designado a miembros para que integren el Comité Coordinador de Protección Social (SPSC), conformado por secretarios permanentes/directores y delegados del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario, el Banco Central, el Ministerio de Desarrollo Regional y los Servicios Regionales de Salud, así como representantes de Misión Médica y la Asociación de Escuelas Privadas, todo ello de conformidad con los términos de referencia previamente aprobados por el Banco; (iii) pruebas de que se hayan suscrito memorandos de entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública y las entidades participantes (Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Regional, Servicios Regionales de Salud, Misión Médica y Asociación de Escuelas Privadas); (iv) pruebas de que el Comité Coordinador de Protección Social haya aprobado el manual de operaciones de las TCE con parámetros de diseño detallados, el manual de operaciones del programa (incluida la estructura de gestión) y el plan de ejecución del programa, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco, y ratificados y aprobados por el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. Condiciones especiales de ejecución: (i) condición previa al desembolso del Componente II: que se hayan efectuado los desembolsos tras la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de un auditor externo; y (ii) condición previa al desembolso del Componente III: que el diseño de la provisión de servicios de salud se haya completado y que haya sido aprobado por el Comité Coordinador de Protección Social y el Banco, y ratificado y aprobado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. Desembolso especial: Una vez que el préstamo haya sido autorizado y el prestatario haya cumplido las condiciones previas al primer desembolso enunciadas en el Artículo 4.01 de las Condiciones Generales del Contrato de Préstamo, el Banco podrá desembolsar al prestatario un monto de hasta US\$250.000, con cargo al financiamiento para la contratación del personal clave del programa, según se describe en la Sección 3.2.

B. Salvaguardias ambientales y sociales

- 2.3 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (política OP-703), la presente operación no tiene efectos ambientales negativos. Además, el programa generará beneficios sociales positivos, como la reducción del

índice de la brecha de pobreza de 18,2% a 17,5% para 2015 (véase el párrafo 1.33). El informe sobre el filtro de política de salvaguardias concluye por lo tanto que no se identificaron asuntos que podrán ser problemáticos. El programa respaldará pequeñas obras de rehabilitación en las oficinas centrales y de distrito del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública; puesto que el alcance de dichas obras es relativamente reducido, no se prevé que generen impactos ambientales negativos. La operación cumple las disposiciones de integración de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (política OP-765) ya que financiará adaptaciones que son importantes para asegurarse de que los servicios y los beneficios lleguen a las comunidades indígenas.

C. Riesgos fiduciarios y consideraciones especiales

- 2.4 **Riesgos fiduciarios.** El equipo de proyecto, en consulta con los principales interesados, ha identificado los principales riesgos que probablemente afectarán la consecución de los resultados del proyecto. Se ha elaborado una matriz de mitigación de riesgos en que se traza una serie de medidas para controlarlos. El riesgo relacionado con la gestión financiera y las adquisiciones de bienes y la contratación de obras se ha clasificado como elevado. Este riesgo se mitigará asignando los recursos del préstamo y de la operación de cooperación técnica (ATN/JF-12881-SU) al establecimiento de un nuevo sistema contable, la contratación de personal clave calificado y a la realización de auditorías frecuentes para asegurar que los controles internos y externos sean adecuados.

D. Otras consideraciones y riesgos clave

- 2.5 El programa enfrenta los siguientes dos riesgos de implementación: (i) la limitada capacidad de ejecución del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, y (ii) la falta de coordinación interinstitucional que es necesaria para ejecutar este proyecto de carácter multisectorial. A fin de mitigar estos riesgos, los recursos del préstamo y de la operación de cooperación técnica (ATN/JF-12881-SU) se asignarán a apoyar el fortalecimiento institucional integral del ministerio. Asimismo, se creará un Comité Coordinador de Protección Social de alto nivel que supervisará la ejecución de este proyecto, apoyándose en los memorandos de entendimiento suscritos por las entidades pertinentes para proporcionar orientación con respecto a las funciones y responsabilidades y asegurar la coordinación interinstitucional. Por último, los posibles riesgos en materia de sostenibilidad se mitigan mediante el compromiso expresado por el gobierno de continuar asignando recursos en apoyo del programa.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 **Acuerdos institucionales.** Por mandato del Consejo de Ministros se establecerá un Comité Coordinador de Protección Social para que supervise la ejecución general del programa. Dicho comité será presidido por el Ministerio de Asuntos Sociales y

Vivienda Pública y estará integrado por secretarios permanentes/directores y delegados del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario, el Banco Central, el Ministerio de Desarrollo Regional y los Servicios Regionales de Salud. También estarán representados Misión Médica y la Asociación de Escuelas Privadas. El Comité Coordinador (i) proporcionará orientación y supervisará las operaciones del programa, (ii) realizará un seguimiento del avance de las actividades, y (iii) ofrecerá orientación estratégica y de política, así como asesoramiento sobre la gestión y ejecución de las actividades. El Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública suscribirá un memorando de entendimiento para concretar la cooperación con el Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Regional, los Servicios Regionales de Salud, Misión Médica y la Asociación de Escuelas Privadas.

- 3.2 **Mecanismos de implementación.** La administración del programa estará a cargo de la Unidad de Gestión del Programa que se establecerá en la División de Servicios Materiales (subsidios en efectivo) del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, estará encabezada por el Director de Programa y velará por que todas las actividades del programa se realicen de conformidad con los términos y las condiciones acordados en el contrato de préstamo. La Unidad de Gestión del Programa tendrá encomendada todas las funciones fiduciarias, así como todas las actividades diarias de coordinación, seguimiento e implementación. Entre las funciones específicas se cuentan (i) los desembolsos y las adquisiciones de todos los componentes del programa y la gestión de los recursos del mismo; (ii) las responsabilidades técnicas para ejecutar los componentes I, II y IV a fin de asegurar que el programa de TCE esté plenamente integrado con las operaciones permanentes del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública; (iii) el cumplimiento de todos los requisitos de presentación de informes al Banco sobre los componentes del programa, incluidos estados financieros, informes de avance e informes sobre la administración de las adquisiciones; y (iv) el control de la calidad. Además del Director del Programa, los recursos del programa financiarán, sobre la base de una escala decreciente, el siguiente personal clave a la Unidad de Gestión del Programa de la División de Servicios Materiales (estos puestos se convertirán en cargos permanentes): un Administrador del sistema de información gerencial, un Especialista en Comunicaciones, un Especialista en seguimiento y evaluación²⁶; un Gerente Financiero, un Oficial de Adquisiciones y Oficiales de enlace de educación y salud²⁷. Además de este personal financiado por el programa, el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública proporcionará un Gerente de Operaciones a

²⁶ Desempeñarán sus funciones en la Unidad de seguimiento y evaluación del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública.

²⁷ Los oficiales de enlace trabajarán con los ministerios sectoriales para asegurar que las actividades y los objetivos del proyecto sean claros para todos los ministerios interesados, los informes de cumplimiento se presenten cuando proceda, los beneficiarios sean eximidos del pago de derechos o reciban las comidas gratuitas según lo acordado en el memorando de entendimiento, y las iniciativas por el lado de la oferta se realicen conforme a lo convenido.

- tiempo completo y un asistente financiero para que apoyen al Director del Programa y al Gerente Financiero, respectivamente, y asignará personal de la División de Servicios Materiales para que ejerzan funciones de suplente de todos los demás especialistas financiados por el programa. La Unidad de Gestión del Programa capacitará al personal de la División de Servicios Materiales del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública que participe en la ejecución del programa.
- 3.3 El Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario y el Ministerio de Salud ejercerán conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública las funciones técnicas de la implementación del Componente III (intervenciones por el lado de la oferta). Esta labor será facilitada por la contratación y colocación de dos coordinadores por el lado de la oferta (personal clave) en los respectivos ministerios sectoriales.
- 3.4 El Ministerio de Finanzas, en su calidad de representante del prestatario, realizará la supervisión financiera de los desembolsos del programa. Concretamente, el personal del Ministerio de Finanzas (i) validará y aprobará todas las solicitudes de desembolso presentadas al Banco firmando los formularios correspondientes; (ii) revisará los informes de auditoría financiera y operativa; y (iii) revisará mensualmente los desembolsos y los compromisos efectuados en el marco del proyecto.
- 3.5 Varias entidades ejercerán un papel central en la implementación. A continuación se detallan las funciones básicas:

Entidad	Función
Comité Coordinador de Protección Social	El Comité Coordinador de Protección Social se establecerá con anterioridad el primer desembolso y llevará a cabo las siguientes funciones: Revisará y aprobará los planes de trabajo y realizará el seguimiento del avance de las actividades. Sus integrantes servirán de punto focal en sus organismos respectivos. Facilitarán la coordinación entre las entidades participantes. Revisarán y aprobarán los manuales operativos y las modificaciones correspondientes. Forjarán consenso en torno a áreas operativas que exigen modificaciones sobre la base de pruebas recopiladas. Brindarán orientación estratégica y de política, así como asesoramiento sobre la gestión y ejecución de las actividades.
Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública	Servirá de organismo ejecutor del proyecto de apoyo a la protección social, ejercerá funciones técnicas en los componentes I, II y IV y realizará las funciones de desembolso y adquisiciones para todos los componentes. Presidirá el Comité Coordinador de Protección Social.
Ministerio de Salud	Ejercerá funciones técnicas en la formulación e implementación de iniciativas por el lado de la oferta. Participará en el Comité Coordinador de Protección Social. Respaldará al Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública en la presentación de informes sobre el cumplimiento de los beneficiarios.
Ministerio de Educación	Ejercerá funciones técnicas en la formulación e implementación de iniciativas por el lado de la oferta. Participará en el Comité Coordinador de Protección Social.

Entidad	Función
	Respalda al Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública en la presentación de informes sobre el cumplimiento de los beneficiarios.
Ministerio de Finanzas	Asegurará el flujo de fondos. Realizará la supervisión financiera del proyecto. Participará en el Comité Coordinador de Protección Social.
Ministerio de Desarrollo Regional	Proporcionará insumos técnicos para el diseño y la implementación de actividades en el interior. Proporcionará respaldo logístico en el interior. Participará en el Comité Coordinador de Protección Social.
Misión Médica	Proporcionará insumos técnicos para el diseño y la implementación de actividades, sobre todo en el interior. Proporcionará respaldo logístico en el interior. Presentará información sobre el cumplimiento de los beneficiarios en el interior. Ejecutará las intervenciones de salud en el interior respaldadas por el proyecto. Participará en el Comité Coordinador de Protección Social.
Asociación de Escuelas Privadas	Proporcionará insumos técnicos para el diseño y la implementación de actividades, sobre todo en el interior. Proporcionará respaldo logístico en el interior. Presentará información sobre el cumplimiento de los beneficiarios. Participará en el Comité Coordinador de Protección Social.

B. Resumen de los mecanismos para el seguimiento de resultados

- 3.6 La inversión en los mecanismos de seguimiento y evaluación procuran (i) generar conocimientos fundamentales para la formulación de políticas; (ii) evaluar la consecución de los resultados del proyecto; (iii) evaluar la solidez de los sistemas y procesos; y (iv) mitigar los riesgos financieros a través de auditorías frecuentes. Si bien se contratarán consultores para que realicen evaluaciones de impacto y de los procesos así como auditorías financieras, el proyecto creará capacidad local y fortalecerá la capacidad de seguimiento y evaluación del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública mediante la adopción de los sistemas correspondientes centrados en la consecución de resultados.

C. Actividades significativas de diseño posteriores a la aprobación

- 3.7 Las actividades posteriores a la aprobación se centrarán en concluir el diseño del programa de TCE. Los estudios sobre la provisión de servicios que se iniciarán en el marco de la operación ATN/JF-12881-SU proporcionarán insumos para perfeccionar las intervenciones de salud y educación por el lado de la oferta, incluido el diseño del sistema de incentivos para el personal de atención de la salud.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	Contribuye al programa de apoyo a países pequeños y vulnerables, y para reducir la pobreza y promover la equidad social.		
Metas regionales de desarrollo	Contribuye a reducir la tasa de pobreza extrema.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Número de niños y niñas que participan en programas de educación, así como a familias que reciben programs anti-pobreza focalizados.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2459	Mejorar calidad del gasto público.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto no está 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
	8.2		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.7	25%	10
4. Análisis económico ex ante	8.5	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	9.1	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	7.5	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	Si	El nuevo PTC contribuirá a tener una fuerza laboral más sana y educada, lo que a la larga le permitirá tener mejores resultados laborales.	
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	SU-T1057 - "Fortalecimiento del Esquema de Protección Social en Suriname".	
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 será usada para mejorar la gestión del PTC dado el contexto nacional, la calidad de la oferta e informará a la política social en gneral, y los resultados estarán disponibles para fines de tranparencia y rendicción de cuentas.	

Este es un préstamo de inversión para Suriname por USD\$15 millones financiado por el Capital Ordinario del Banco. Contribuye al programa de apoyo a países pequeños y vulnerables y a la reducción de la pobreza y promover la equidad social, a la meta regional de reducir la pobreza extrema y a la contribución del banco a las metas regionales de desarrollo en términos de alumnos beneficiados de programas educativos y personas recibiendo programas focalizados de combate a la pobreza. El programa está alineado a la estrategia del Banco en el sector.

El documento presenta una descripción de la situación y retos en materia de programas de protección social en Suriname, así como información básica sobre pobreza y un análisis más completo respecto a educación y salud. La intervención propuesta se base en la evidencia de PTC y propone la racionalización de la política social con base en las mejores prácticas identificadas con respecto a la estructura de beneficios y focalización. La matriz de resultados está bien identificada en términos de productos, resultados e impacto. El análisis económico es conservador al incluir únicamente los beneficios relacionados con mayor educación. Los arreglos de monitoreo han sido definidos y presupuestados. El programa tiene un plan de evaluación adecuado basado en la metodología de regresión discontinua que permitirá validar el modelo de PTC en Suriname. El programa identifica riesgos y medidas de mitigación, pero los indicadores de dichas medidas no están bien especificados.

MARCO DE RESULTADOS
MATRIZ DE INDICADORES

Objetivo del proyecto	<i>Reducir la pobreza actual e interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza fomentando el desarrollo del capital humano mediante:</i> <ol style="list-style-type: none"> <i>Fortalecimiento de los programas de protección social no contributivos (mayor cobertura con un nivel de fugas encubiertas constante);</i> <i>Adopción de un programa de transferencias condicionadas de efectivo (que sustituya los cinco mecanismos de transferencia de efectivo vigentes);</i> <i>Fortalecimiento de los servicios de salud y educación.</i>
------------------------------	---

Principales indicadores de resultados	Nivel de referencia	Nivel meta (Año 5)	
Reducir la pobreza: índice de la brecha de pobreza (utilizando una línea de pobreza relativa fijada en el 40.º percentil de la distribución del consumo en 2007).	18,2% (prueba de medios aproximados, 2007) – volverá a calcularse en la base de referencia.	17,5%	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.
Acrescentar la cobertura de la protección social: porcentaje de hogares en los dos quintiles inferiores de la distribución del consumo que reciben transferencias de efectivo focalizadas sobre una base no contributiva.	17% (prueba de medios aproximados, 2007) (9.000 hogares) – volverá a calcularse en la base de referencia.	29% (15.500 hogares)	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.

Componente 1 - Fortalecimiento de los programas de protección social no contributivos	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Resultados intermedios							
Cobertura: porcentaje de hogares en los dos quintiles inferiores de la distribución del consumo que reciben transferencias de efectivo focalizadas sobre una base no contributiva.	17% (prueba de medios aproximados, 2007) (9.000 hogares) – volverá a calcularse en la base de referencia.					29% (15.500 hogares)	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.
Fugas encubiertas: porcentaje de hogares en los tres quintiles superiores de la distribución del consumo que reciben transferencias de efectivo focalizadas sobre una base no contributiva.	20% (prueba de medios aproximados, 2007)– volverá a calcularse en la base de referencia.					20% (≤ valor de la base de referencia)	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.

Componente 1 - Fortalecimiento de los programas de protección social no contributivos	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Productos							
Racionalización del sistema actual de transferencias para beneficiarios específicos de base no contributiva	6 programas (Asistencia Financiera, Alivio, Asignaciones por Hijos, Uniformes escolares, Útiles escolares, Tarjeta de Salud)					2 programas (transferencia condicionadas de efectivo, Tarjeta de salud)	Fuente de los datos: datos administrativos del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública.
Reforma del sistema de inclusión y administración de beneficiarios de transferencias focalizadas de base no contributiva.	No se cuenta con un sistema de información gerencial.	Nuevo sistema de información gerencial en etapa de desarrollo.	Se emplea el sistema de información gerencial en la selección de benef. de Tarjetas de Salud y transferencias condicionadas de efectivo.	Se emplea el sistema de información gerencial en todas las etapas del proceso de las TCE; focalización, inscripción, verificación de corresponsabilidades, pagos, gestión de casos, gestión financiera.	Se emplea el sistema de información gerencial en todas las etapas del proceso de las TCE, focalización, inscripción.	Se emplea el sistema de información gerencial en todas las etapas del proceso de las TCE, focalización, inscripción.	Fuente de los datos: datos administrativos del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública.
Focalización: Proporción de beneficiarios de transferencias focalizadas de base no contributiva procesados por el sistema de información gerencial y seleccionados a través de la prueba de medios aproximados para la pobreza.	0%					90%	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.
Tiempo promedio que tarda procesar nuevas solicitudes de transferencias focalizadas no contributivas (desde la presentación de la solicitud hasta el primer pago).	No se aplica.	6 meses	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.
Gestión de casos: Porcentaje de quejas relacionadas con transferencias focalizadas no contributivas que son atendidas dentro de 60 días.	No se aplica.	40%	50%	80%	90%	90%	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.

Componente 2 - Subsidios condicionados de efectivo	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Resultados							
Índice de la brecha de pobreza (que utiliza una línea de pobreza relativa fijada en el 40.º percentil de la distribución del consumo en 2007).	18.2% (prueba de medios aproximados, 2007)– volverá a calcularse en la base de referencia.					17,5%	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.
Tasa de matrícula en la escuela primaria (nacional).	90% (Ministerio de Educación)–volverá a calcularse en la base de referencia.					95%	Fuente de los datos: Ministerio de Educación.
Tasa de matrícula en la escuela primaria (en el interior).	71% (Ministerio de Educación)–volverá a calcularse en la base de referencia.					80%	Fuente de los datos: Ministerio de Educación.
Tasa de matrícula en el primer ciclo de la escuela secundaria (nacional).	49% (Ministerio de Educación)–volverá a calcularse en la base de referencia.					60%	Fuente de los datos: Ministerio de Educación.
Tasa de matrícula en el primer ciclo de la escuela secundaria (en el interior).	17% (Ministerio de Educación)–volverá a calcularse en la base de referencia.					40%	Fuente de los datos: Ministerio de Educación.
Tasa de matrícula en el segundo ciclo de la escuela secundaria (nacional).	21% (Ministerio de Educación)–volverá a calcularse en la base de referencia.					30%	Fuente de los datos: Ministerio de Educación.
Tasa de matrícula en el segundo ciclo de la escuela secundaria (en el interior).	0% (Ministerio de Educación)–volverá a calcularse en la base de referencia.					20%	Fuente de los datos: Ministerio de Educación.
Tasa de asistencia escolar de niños de entre 6 y 18 años de hogares beneficiarios de las TCE.	Volverá a calcularse en la base de referencia.	>=80%	>=80%	>=80%	>=80%	>=80%	Fuente de los datos: Ministerio de Educación y datos de seguimiento y evaluación del proyecto.

Componente 2 - Subsidios condicionados de efectivo	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Porcentaje de mujeres embarazadas que realizan cuatro o más visitas de atención prenatal.	66,8% (estimación del UNICEF, 2011).					90%	Frecuencia de recopilación: anual. Fuente: datos administrativos del Ministerio de Salud y Misión Médica.
Cobertura de la inmunización contra el sarampión (% de niños de entre 12 y 23 meses que reciben la vacuna del sarampión antes de los 18 meses de edad).	88% (OMS, Informe sobre la salud en el mundo, 2011).					98%	Frecuencia de recopilación: anual. Fuente: OMS, anuario mundial de estadísticas sanitarias.
Porcentaje de mujeres embarazadas que reciben su primer control prenatal antes de la semana 14 de embarazo.	17% (Ministerio de Salud, 2001) – volverá a calcularse en la base de referencia.					30%	Frecuencia de recopilación: anual. Fuente: datos administrativos del Ministerio de Salud y Misión Médica.
Producto							
Porcentaje de beneficiarios de las TCE cuyo cumplimiento con las condiciones es objeto de seguimiento a través del sistema de información gerencial.	No se aplica.	50%	80%	90%	90%	90%	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto
Porcentaje de pagos realizados a tiempo.	No se aplica.	50%	80%	90%	90%	90%	Fuente de los datos: datos de seguimiento y evaluación recopilados como parte del proyecto.
Auditorías: Número de escuelas que son objeto de una verificación al azar de los registros de asistencia escolar durante el año.	No se aplica.	0	5	120	10	25	Fuente de los datos: Ministerio de Educación y datos de seguimiento y evaluación del proyecto.
Auditorías: Número de centros de atención de la salud que son objeto de una verificación al azar de sus registros médicos.	No se aplica.	0	5	10	10	25	Fuente de los datos: Ministerio de Salud y datos de seguimiento y evaluación del proyecto.

Componente 3 - Fortalecimiento de los servicios de salud y educación	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Resultados							
Porcentaje de docentes en el interior capacitados para enseñar neerlandés y aritmética que utilizan nuevos métodos pedagógicos	0%	0%		80%	80%	80%	Frecuencia con que se recopilan datos: anual, una vez concluida la capacitación. Fuente: Evaluaciones de formación.
Disminución en la tasa de repetición en los grados 1 -3 en el interior del país.	20%				15%	15%	Frecuencia con que se recopilan datos: anual. Fuente: Datos del Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario (investigación y planificación y escuelas).
Porcentaje de clínicas de salud que alcanzan las metas anuales acordadas de atención preventiva	0	0	50%	65%	75%	80%	Frecuencia con que se recopilan datos: anual. Fuente: Datos administrativos de Ministerio de Salud y Misión Médica.
Producto							
Número de beneficiarios que acceden a establecimientos de enseñanza en el interior debido a exenciones de los derechos de matrícula (escuelas primarias/ secundarias.	0	0	100	200	500	500	Frecuencia con que se recopilan datos: anual. Fuente: Datos del Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario.
Número de nuevos módulos de capacitación del personal docente.	0	0	1	1	1	1	Frecuencia con que se recopilan datos: al final del año 1. Fuente: Informe del Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario.
Número (actualizado) de herramientas en materia de crecimiento y desarrollo distribuidas a profesionales de la salud.	0	0	30	30	30	30	Frecuencia con que se recopilan datos: anual. Fuente: Datos administrativos de Ministerio de Salud y Misión Médica.
Número de profesionales de la salud capacitados/recapitados en la provisión de cuidados prenatales con asesoramiento en materia de nutrición.	0	0	30	30	30	30	Frecuencia con que se recopilan datos: anual. Fuente: Datos administrativos de Ministerio de Salud y Misión Médica.

Componente 3 - Fortalecimiento de los servicios de salud y educación	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Número de profesionales de la salud capacitados/recapitados en controles de salud de bebés sanos y niños pequeños, y la provisión de asesoramiento en materia de nutrición.	0	0	30	30	30	30	Frecuencia con que se recopilan datos: anual. Fuente: Datos administrativos de Ministerio de Salud y Misión Médica.
Componente 4 - Seguimiento y evaluación	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Producto							
Rigurosa recopilación de datos y evaluación de impacto.	No se aplica		Se lleva a cabo una encuesta de seguimiento		Se lleva a cabo una encuesta de seguimiento	Se completa la evaluación de impacto.	

Nota: (a) Las transferencias condicionadas de efectivo para beneficiarios específicos sobre una base no contributiva incluyen los programas Asistencia Financiera, Alivio, Asignaciones por Hijos y el programa de TCE; (b) las transferencias focalizadas no contributivas incluyen las transferencias de efectivo focalizadas no contributivas y la Tarjeta de Salud.

MECANISMOS FIDUCIARIOS

País: Suriname
Proyecto: SU-L1013: Programa de Apoyo a la Protección Social
Organismo ejecutor: Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública

I. RESUMEN EJECUTIVO

Según el Informe de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) presentado el 4 de abril de 2011, los sistemas de gestión financiera pública de Suriname encaran desafíos estructurales, institucionales y normativos. Dichos desafíos constituyen una limitación para la eficiencia, eficacia y transparencia necesarias para administrar los recursos públicos, incluidas las contribuciones extranjeras. Al respecto, la Estrategia de País con Suriname para 2011-2015 describe las iniciativas a corto y mediano plazo que el Gobierno de Suriname pondrá en marcha —con el respaldo del Banco— para diseñar y llevar a la práctica las reformas estructurales, institucionales y jurídicas del sistema de gestión financiera pública del país.

Actualmente, la cartera del Banco se administra a través de unidades especiales de ejecución que se crean para la mayoría de proyectos. Además, el Banco realiza una estrecha supervisión operativa de estas unidades de ejecución de proyecto y proporciona capacitación, según proceda, sobre las políticas y los procedimientos del Banco. Con respecto a las auditorías externas, todas las operaciones del Banco son objeto de auditorías por parte de empresas de auditoría independientes aceptables para el BID, de conformidad con las directrices del Banco sobre informes financieros y auditorías externas.

El objetivo general del programa es respaldar los esfuerzos del Gobierno de Suriname para acrecentar la eficacia de las inversiones destinadas a la reducción de la pobreza y el desarrollo del capital humano a través de la implementación de un programa de transferencias condicionadas de efectivo (TCE). Los objetivos específicos del programa son (i) respaldar la consolidación de los programas vigentes de transferencias de efectivo y su reconfiguración en un programa de transferencias condicionadas de efectivo; (ii) fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública para planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar programas de protección social no contributivos dirigidos a beneficiarios específicos; y (iii) fortalecer la prestación local de servicios sociales (salud y educación) a fin de satisfacer la demanda adicional que genere el programa de TCE. El proyecto tendrá un período de ejecución de cinco años. La contribución del Banco asciende a un total de US\$15 millones.

El organismo ejecutor realizará su labor dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. El Banco ha realizado un examen de los sistemas de gestión financiera y de control interno y externo con que cuenta actualmente este ministerio utilizando la metodología del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI). Sobre la base

de los resultados de esa evaluación, se considera que la clasificación global del riesgo es alta, sobre todo en los siguientes ámbitos: (i) los sistemas y procedimientos de gestión financiera son muy limitados y elementales, (ii) no se cuenta con programas informáticos financieros/contables que podrían satisfacer los requisitos del Banco en materia contable y de presentación de informes, (iii) la función de auditoría interna dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública se halla en una etapa incipiente, (iv) la auditoría externa no se ha realizado con el alcance que exige el Banco. Paralelamente a esta operación, se ejecutará un producto de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP). Este KCP, junto con el Componente I de la operación, proporcionará respaldo para el diseño y la ejecución de los sistemas y procedimientos necesarios, así como los mecanismos operativos e institucionales para reforzar el organismo ejecutor futuro que funcionará dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. Una vez que estas iniciativas se implementen exitosamente, los resultados del SECI se actualizarán, y el riesgo fiduciario se habrá reducido a un nivel mediano.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

El Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública carece de normas actualizadas y de aceptación internacional, así como de sistemas y procesos adecuados y personal capacitado para llevar a cabo la gestión financiera pública. No se ha establecido la responsabilidad jurídica de contar con sistemas de control interno para asegurar el cumplimiento de leyes, reglas y contratos aplicables, o la fiabilidad e integridad de los datos e informes financieros.

Asimismo, una evaluación de la capacidad de gestión financiera del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública, realizada en agosto de 2011 utilizando la metodología del SECI, arrojó los siguientes resultados: (i) los procedimientos de gestión financiera que emplea actualmente el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública son principalmente manuales y la capacidad de gestión financiera y/o de adquisiciones es muy reducida; (ii) actualmente, no se cuenta con un programa informático de contabilidad y a efectos de la presentación de informes financieros, los registros contables se realizan manualmente en hojas de cálculo en Excel; (iii) la auditoría interna se halla en una etapa incipiente, y (iv) la Institución Suprema de Auditoría de Suriname, *Rekenkamer*, no ha realizado una auditoría externa desde 2004. Esta entidad también deberá ser objeto de un proceso de fortalecimiento.

Como parte de la capacidad necesaria para ejecutar el programa, cabe señalar la situación actual de la base de datos de los beneficiarios de los subsidios que maneja el Departamento de Caja del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública. No se cuenta con un sistema automatizado que abarque todas las etapas: recopilación de datos, actualización en función del cumplimiento de las condiciones, y pago a beneficiarios. Los procesos de recopilación y actualización de datos se realizan manualmente, la información se compila en hojas de cálculo en Excel y posteriormente se envía al Ministerio de Finanzas. Estas listas se procesan ingresando la información manualmente en sus sistemas. Se publican listas oficiales de beneficiarios en que figura el monto a pagar, lo cual determina el monto de efectivo que se entrega a los funcionarios a cargo de efectuar los pagos. Los pagos se

efectúan de acuerdo con una distribución geográfica. Asimismo, la conciliación se realiza manualmente si no se desembolsan todos los fondos a los beneficiarios.

Como parte del fortalecimiento institucional del Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública que le permitirá administrar el programa eficientemente, se ejecutará, paralelamente al préstamo, una operación no reembolsable de KCP, “Fortalecimiento del marco de política social en Suriname”. Este KCP respaldará la adecuada implementación del programa, a través del rediseño y establecimiento de un sistema de operaciones y procedimientos de protección social que se convertirán en el pilar de las operaciones del programa. Estas actividades de fortalecimiento incluirán el rediseño y la actualización de sistemas de información gerencial, la preparación del manual operativo del programa y capacitación para el personal. Asimismo, el Componente I del préstamo, “Fortalecimiento de los programas de protección social no contributivos”, financiará las actividades necesarias para consolidar las transferencias de efectivo a beneficiarios específicos y desarrollar capacidades y procesos básicos, incluidos un sistema de gestión financiera y de presentación de informes, un sistema adecuado de control interno, una función de auditoría interna; focalización; seguimiento y evaluación; gestión de casos (incluidos procedimientos para solicitudes, recertificación y apelación, entre otros); y coordinación intersectorial. Los nuevos mecanismos financieros que resulten de las actividades realizadas en el marco del KCP y el préstamo abarcarán los sistemas y procesos que deberán implementarse para gestionar el riesgo fiduciario.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y MEDIDAS PARA MITIGARLO

La calificación global del riesgo de gestión financiera del organismo ejecutor es alta en todos los ámbitos. No obstante, la implementación de las medidas de mitigación indicadas a continuación, como parte de la ejecución del KCP y de las actividades específicas del préstamo, debería reducir el riesgo hasta un nivel mediano. Estos mecanismos deberán implementarse como condición previa al primer desembolso.

Riesgos identificados	Medidas para mitigarlos
<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas contables, de registro financiero, de presentación de información financiera y de seguimiento insuficientes. - Falta de un sistema contable computarizado y de sistemas de seguimiento de la ejecución presupuestaria. - Falta de capacidad de auditoría interna 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario establecer una estructura de gestión financiera. Ello incluirá un gerente financiero, asistentes/analistas financieros (el número se determinará de acuerdo con las necesidades del programa que se definirán durante la implementación del KCP). El personal del organismo ejecutor del programa recibirá capacitación sobre los procedimientos de adquisiciones y gestión financiera del Banco. - Es necesario rediseñar adecuadamente y adoptar sistemas de información gerencial como pilares del programa. La instalación e implementación de un sistema adecuado de gestión financiera debe integrarse con el sistema de información gerencial del programa. - Elaboración de un manual operativo, financiero y administrativo que incluirá descripciones de las políticas, los procedimientos y los requisitos de control interno para administrar adecuadamente los procesos de planificación, presupuestación, flujo de caja, contabilidad y presentación de información financiera. Este documento también deberá incluir, entre otros elementos, (a) procedimientos acertados de control interno diseñados para asegurar la integridad

Riesgos identificados	Medidas para mitigarlos
	<p>y el carácter exhaustivo de las bases de datos de beneficiarios; (b) procedimientos racionalizados para conciliar la información de la base de datos empleada para efectuar los pagos a los beneficiarios elegibles con las cuentas conexas del Banco y el sistema contable del programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es necesario que las actividades de planificación financiera se diseñen e implementen claramente de modo que puedan determinarse adecuadamente las necesidades de flujo de caja para ejecutar las actividades del proyecto. Este plan servirá de base para los desembolsos del Banco. - Fortalecimiento general de la función de auditoría interna, que incluirá no sólo el seguimiento tradicional de las transacciones financieras, sino también la revisión y el seguimiento constantes de los procesos y procedimientos adoptados para elaborar y mantener las bases de datos de beneficiarios, los controles internos incorporados en los programas informáticos que aseguran su integridad y carácter exhaustivo y la seguridad de los datos. - Asimismo, será importante que la función de auditoría interna supervise el proceso a través del cual se incluyen los beneficiarios en la base de datos y el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad. - En cuanto a la supervisión, el Banco realizará una supervisión prácticamente paralela en las primeras etapas, específicamente durante la fase de implementación del KCP y del préstamo.
<ul style="list-style-type: none"> - Las prácticas de auditoría externa no se ajustan a los requisitos del Banco o a las necesidades del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> - El organismo ejecutor se encargará de contratar a un auditor externo aceptable para el Banco para que realice una auditoría del programa que incluya los siguientes elementos: (i) una auditoría financiera anual de alcance amplio/ acordado deberá presentarse dentro de los 120 días contados a partir del cierre del ejercicio fiscal; (ii) una revisión semestral de los procesos de desembolso deberá presentarse dentro de un plazo de 60 días contados a partir de cada período; (iii) un informe trimestral de aseguramiento, en que se evalúe la medida en que los resultados del programa de TCE son razonables, dentro de un plazo de 30 días después del final de cada trimestre; y (iv) una auditoría financiera final deberá presentarse dentro de los 120 días contados a partir de la fecha del último desembolso.
<p>Deficiencias en la ejecución de las actividades del proyecto debido a la falta de personal en la unidad de ejecución del programa y de experiencia previa con proyectos financiados por el BID.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El personal fiduciario del Banco realizará trimestralmente visitas de inspección para verificar que los sistemas contables y de información gerencial estén funcionando correctamente, y que el sistema de controles internos sea adecuado. - Se deberá proporcionar continuamente capacitación al personal del equipo de gestión del proyecto sobre los procedimientos de gestión financiera y adquisiciones del Banco.

IV. ASPECTOS QUE HAN DE CONSIDERARSE EN LAS CONDICIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

A fin de avanzar en las negociaciones del contrato por parte del equipo del proyecto y, sobre todo, por parte del Departamento Legal, a continuación se indican los mecanismos fiduciarios que deberán considerarse en las condiciones especiales:

Condiciones especiales previas al primer desembolso:

- Se establece la estructura financiera a satisfacción del Banco. Este proceso incluirá, entre otras tareas, la contratación de un gerente financiero y de un asistente/analista financiero. El número podrá aumentar de ajustarse la escala del programa.
- El programa deberá contar con las cuentas bancarias necesarias en dólares de Suriname (SR\$) y en dólares de Estados Unidos en el Banco Central para que puedan administrarse los recursos del programa; se proporcionará al Banco una lista de firmas autorizadas.
- Se adopta un sistema de gestión financiera plenamente operativo e integrado con el sistema de información gerencial del programa.
- Un manual operativo, financiero y administrativo que incluya —entre otros elementos— políticas, procedimientos y requisitos de control interno que permitan administrar adecuadamente los procesos de planificación, presupuestación, flujo de caja, contabilidad y presentación de información. Asimismo, este documento deberá describir (a) procedimientos adecuados de control interno, diseñados para asegurar la integridad y el carácter exhaustivo de la base de datos de beneficiarios; (b) procedimientos racionalizados para conciliar la información de la base de datos empleada para efectuar los pagos a los beneficiarios elegibles con las cuentas conexas del Banco y el sistema contable del programa.
- Un plan financiero que detalle y documente las actividades del primer año a fin de respaldar los desembolsos del Banco.
- El organismo ejecutor se encargará de contratar a un auditor externo aceptable para el Banco para que realice una auditoría del programa que incluya los siguientes elementos: (i) una auditoría financiera anual de alcance amplio/ acordado deberá presentarse dentro de los 120 días contados a partir del cierre del ejercicio fiscal; (ii) una revisión semestral de los procesos de desembolso deberá presentarse dentro de un plazo de 60 días contados a partir de cada período; (iii) un informe trimestral de aseguramiento, en que se evalúe la medida en que los resultados del programa de TCE son razonables, dentro de un plazo de 30 días después del final de cada trimestre; y (iv) una auditoría financiera final deberá presentarse dentro de los 120 días contados a partir de la fecha del último desembolso.

Requisitos y acuerdos para la ejecución de las adquisiciones

Los organismos ejecutores deberán mantener registros y archivos, de conformidad con las prácticas óptimas aceptadas, y almacenarlos durante un período de hasta tres (3) años después de concluir el período de ejecución de la operación.

Aplicación de las políticas de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios distintos de los de consultoría: Véanse las políticas pertinentes en el documento “Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (documento GN-2349-9).

Aplicación de políticas para la selección de servicios de consultoría: Véanse las políticas pertinentes en el documento “Políticas para la Selección y Contratación de

Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (documento GN-2350-9).

Métodos y umbrales que se aplicarán a obras, bienes, servicios de consultoría y servicios distintos de los de consultoría: Se aplicarán los umbrales del BID que figuran en el cuadro sobre Suriname.

Acuerdos especiales con respecto a las adquisiciones: Ninguno.

Uso de sistemas electrónicos en línea para la publicación y gestión de los planes de adquisición: El Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) en línea adoptado en Suriname en 2010 se empleará para publicar y actualizar el plan de adquisiciones. Se prevé que el organismo ejecutor utilizará el programa SEPA para administrar sus actividades en materia de adquisiciones.

Uso de documentos nacionales o de otra índole que no sean los documentos estándar que emplea el Banco en las licitaciones públicas: Ninguno.

Ejecución de las adquisiciones: Las adquisiciones para el proyecto propuesto se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2349-9), de marzo de 2011; y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2350-9), de marzo de 2011, y con las disposiciones establecidas en el plan de adquisiciones. Además, para todos los proyectos, el prestatario deberá preparar y presentar al Banco una versión preliminar del Aviso General de Adquisiciones.

1. **Adquisición de bienes, contratación de obras y servicios distintos de los de consultoría:** El plan de adquisiciones del programa, que abarca la totalidad de la etapa de ejecución del proyecto, se resume en el Anexo III e indica los procedimientos que se utilizarán en la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios distintos de los de consultoría. En todos los casos, la revisión de las especificaciones técnicas durante el proceso de selección será responsabilidad del especialista sectorial de la operación.
2. **Adquisiciones de sistemas de TI:** Ninguna.
3. **Contratación de servicios de consultoría:** El plan de adquisiciones de la operación, que abarca la totalidad de la etapa de ejecución del proyecto, se resume en el Anexo III e indica los procedimientos que se utilizarán para la contratación de servicios de consultoría y el método para seleccionar a los consultores. El prestatario se encargará de preparar e implementar el proyecto y, por lo tanto, de elaborar los términos de referencia, efectuar la preselección, seleccionar a los consultores, adjudicar el contrato, y posteriormente de administrarlo.
4. **Selección directa:** Se utilizará solo en circunstancias extraordinarias y sobre la base de la no objeción del Banco a la justificación.
5. **Selección de consultores individuales:** Se emplean consultores individuales en tareas para las que (a) no se necesitan equipos de personal; (b) no se necesita apoyo profesional adicional externo (de la oficina central); y (c) la experiencia y las

calificaciones de la persona son los requisitos primordiales. La selección de consultores individuales se hace teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo. No se requiere publicación y los consultores no necesitan presentar propuestas. Los consultores serán seleccionados sobre la base de la comparación de las calificaciones de por lo menos tres candidatos entre quienes hayan expresado interés en el trabajo, o bien hayan sido contactados directamente por el prestatario. En casos extraordinarios, los consultores individuales podrán ser seleccionados directamente con la debida justificación. Este proceso deberá realizarse de conformidad con los párrafos 5.1 a 5.4 de la Sección V (Selección de Consultores Individuales) del documento GN-2350-9.

6. **Capacitación:** El plan de adquisiciones detallado indica los servicios de consultoría a los cuales aplica la capacitación y los talleres. De conformidad con el documento GN-2350-9, si el trabajo asignado incluye un componente importante de capacitación o de transferencia de conocimientos al personal del prestatario o a consultores nacionales, en los términos de referencia se deben indicar los objetivos, la naturaleza, el alcance y las metas del programa de capacitación, incluyendo los detalles sobre los instructores y los funcionarios que recibirán capacitación, los conocimientos que se han de transferir, el plazo y los mecanismos de seguimiento y evaluación. El costo del programa de capacitación se debe incluir en el contrato del consultor y en el presupuesto para el trabajo asignado.
7. **Gastos recurrentes:** Incluye los pagos por servicios públicos y otros gastos operativos de oficina de la unidad de ejecución del programa, si los hubiera.
8. **Contratación anticipada/financiamiento retroactivo:** En la Sección 1.9 de las políticas de adquisiciones se dispone que puede otorgarse financiamiento retroactivo y realizarse contrataciones anticipadas en los casos en que los procedimientos de contratación, incluidos los anuncios, se ajusten a estas políticas de manera que los contratos subsecuentes sean elegibles para recibir financiamiento del Banco. El BID examinará el proceso utilizado por el prestatario. El prestatario realiza la contratación anticipada a su propio riesgo, y el acuerdo del Banco respecto a los procedimientos, la documentación o la propuesta de adjudicación no lo compromete a otorgar GRIF/recursos no reembolsables para el proyecto de que se trate. Si el contrato se firma, el reembolso por parte del Banco de cualquier pago efectuado por el prestatario en virtud del contrato celebrado antes de la firma de GRIF/recursos no reembolsables se contemplará como financiamiento retroactivo, y sólo está permitido dentro de los límites especificados en el contrato de GRIF/recursos no reembolsables.
9. **Preferencia nacional:** La determinación de si es apropiado y necesario emplear preferencias nacionales en la evaluación de las ofertas debe adoptarse teniendo en cuenta las pautas descritas en los párrafos 1 a 6 del Apéndice 2 del documento GN-2349-9.
10. **Otros requisitos:** Uso de documentos nacionales o de otra índole que no sean los documentos estándar que emplea el Banco en las licitaciones públicas: Ninguno.

11. Plan de adquisiciones y supervisión: El plan de adquisiciones de la operación, que abarca la totalidad de la etapa de ejecución del proyecto, se resume en el Anexo III e indica los procedimientos que se utilizarán para la adquisición de bienes, la contratación de obras y servicios y el método para la selección de consultores, para cada contrato o grupo de contratos. Asimismo, indica los casos que exigen precalificación; el costo estimado de cada contrato o grupo de contratos; y el requisito de revisión ex ante o ex post por parte del Banco. El plan de adquisiciones se actualizará anualmente, en todos los casos en que proceda o cuando lo exija el Banco.

12. Umbral nacional: Cuadro (miles de US\$) www.iadb.org/procurement¹

Obras			Bienes			Servicios de consultoría		Límite para la revisión ex post
Licitación pública internacional	Licitación pública nacional	Comparación de precios	Licitación pública internacional	Licitación pública nacional	Comparación de precios	Licitación pública internacional	Listas cortas integradas únicamente por ciudadanos nacionales/ LPN	
>1.000	100 – 1.000	<100	>100	25 - 100	<25	>100	<100	12 meses

V. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

1. Programación y presupuesto

La planificación presupuestaria y el proceso de ejecución del Gobierno de Suriname se realizan manualmente. Más allá de los topes mensuales que se asigna a cada ministerio, no se dispone de mecanismos de seguimiento para la ejecución presupuestaria. El informe sobre el presupuesto ejecutado presenta variaciones con respecto al presupuesto aprobado y, por lo tanto, no es creíble. A efectos del programa, se exigirá que el organismo ejecutor formule, sobre una base anual, un plan operativo que incluya el plan de adquisiciones y un plan financiero que considere los componentes de transferencia de efectivo, en consonancia con un plan financiero a 12 meses.

2. Desembolsos de tesorería y flujo de fondos

Los ministerios no cuentan con una función de tesorería. La planificación y el seguimiento del flujo de caja son rudimentarios y se realizan manualmente. El organismo ejecutor abrirá las cuentas bancarias necesarias en dólares de Suriname (SR\$) y en dólares de Estados Unidos en el Banco Central para que puedan administrarse los recursos del programa; se proporcionará al Banco una lista de firmas autorizadas.

¹ Se aplican los montos de la revisión ex post y ex ante sobre la base de la capacidad del organismo ejecutor y la complejidad de las adquisiciones. El Banco puede ajustar estos montos a medida que se mejore la capacidad y/o varíe la complejidad de las adquisiciones.

Como se describe en la Sección 1 que antecede, el plan financiero a 12 meses servirá de base para determinar los fondos que el Banco desembolsará al organismo ejecutor para cubrir las necesidades del programa durante un período de tres meses en el primer año de ejecución. Una vez que se actualicen los resultados del SECI el período de desembolsos podría extenderse.

3. Sistemas de contabilidad e información

Cada año los ministerios preparan los estados financieros del Gobierno de Suriname en forma separada y posteriormente se consolidan en forma manual. En esos estados no se declara información importante sobre los activos y pasivos financieros. Los diferentes ministerios del Gobierno de Suriname emplean un programa informático contable de limitada utilidad, denominado FINIS, que procesa únicamente las órdenes de compra contra el máximo asignado a cada ministerio. En la práctica, nunca ha sido posible determinar el saldo de la cuenta general. El sistema contable se diseñó para automatizar los actuales procesos manuales sin una revisión previa o mejoras en dichos procesos, lo que ha impedido contar con información oportuna y fiable.

El sistema contable del país no se utilizará para la contabilidad y la presentación de información del proyecto. El organismo ejecutor utilizará un sistema de gestión financiera adaptado a las necesidades del programa. A efectos de la presentación de información, se empleará un método de contabilidad sobre la base del efectivo modificado.

Para registrar en dólares de Estados Unidos los gastos realizados en moneda local en el marco del programa, y para justificar las consiguientes solicitudes de desembolso al Banco, el organismo ejecutor empleará el tipo de cambio correspondiente a la fecha valor del Anticipo de Fondos que el BID efectúe al organismo ejecutor.

4. Control interno

El control interno en los ministerios es deficiente porque las instituciones públicas no tienen la responsabilidad jurídica de implementar o adoptar sistemas de control interno para asegurar el cumplimiento de las leyes y normas vigentes y, en consecuencia, la integridad y la fiabilidad de la información financiera son reducidas. Asimismo, cuando se realiza algún tipo de auditoría interna, no se emplea ningún procedimiento de auditoría estándar.

El organismo ejecutor establecerá la correcta separación de funciones, y los niveles de autoridad de aprobación para firmar contratos, comprometer fondos, recibir bienes y servicios y efectuar pagos a proveedores y beneficiarios.

5. Control externo y presentación de informes

En Suriname la ley dispone que todas las instituciones públicas deban ser objeto de auditorías. Habitualmente, la Oficina de Auditoría Central (*Centrale Landsaccountantsdienst* [CLAD]), que es una institución semiautónoma, está a cargo de realizar la auditoría interna de cada ministerio sectorial, en tanto que la Institución Suprema de Auditoría (*Rekenkamer*) se encarga de la auditoría externa del sector público. Sin embargo, el último informe de auditoría que esta entidad realizó de los estados financieros del gobierno se remonta a 2003. Asimismo, las funciones de la Oficina de Auditoría Central

han abarcado actividades de auditoría externa, lo cual no es una práctica adecuada dado que es el auditor interno oficial.

La auditoría externa del programa la realizará una empresa de auditoría independiente aceptable para el Banco. Las auditorías se llevarán a cabo de conformidad con las directrices del Banco sobre informes financieros y auditorías externas. Los requisitos específicos de las funciones de auditoría externa se describen en los mecanismos fiduciarios.

6. Plan de supervisión financiera

El personal fiduciario del Banco realizará trimestralmente visitas de inspección para verificar que los sistemas contables y de información gerencial estén funcionando correctamente, y que el sistema de controles internos sea adecuado.

7. Mecanismo de ejecución

El programa será ejecutado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Pública a través del organismo ejecutor establecido dentro del ministerio. Los mecanismos institucionales, operativos y fiduciarios se implementarán a través de la ejecución del Componente I del préstamo: Fortalecimiento de los programas de protección social no contributivos, y del KCP no reembolsable, “Fortalecimiento del marco de política social en Suriname”.

El período que abarca el Anticipo de Fondos inicial (y el siguiente) será de tres meses, de acuerdo con la planificación financiera que prepare el organismo ejecutor. Las nuevas solicitudes se analizarán y se aprobarán en todos los casos en que el organismo ejecutor justifique al menos el 80% del anticipo anterior. El mecanismo de pago del programa de TCE se definirá a través de la implementación del KCP, y será objeto de seguimiento por parte del organismo ejecutor, conforme a lo establecido en los manuales operativos, financieros y administrativos. Los auditores externos del programa revisarán semestralmente el desempeño del programa de TCE, y prepararán un informe de aseguramiento en que se evaluará la medida en que dicho desempeño es razonable, de conformidad con el manual mencionado, el Contrato de Préstamo y las políticas y procedimientos del Banco.