

CREACIÓN DE UNA UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA

(TC-92-02-15-2)

RESUMEN EJECUTIVO

BENEFICIARIO: Gobierno de Suriname

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Finanzas

FINANCIAMIENTO:

BID:	US\$1.160.000 (FOE)
Fondo de contrapartida local:	US\$ 161.000
Total:	US\$1.321.000

CONDICIONES:

Período de ejecución:	3 años
Período de desembolso:	3,5 años

CLASIFICACIÓN AMBIENTAL: El Comité del Medio Ambiente, en la reunión del 28 de febrero de 1992, clasificó esta operación en la Categoría II.

OBJETIVOS:

El principal objetivo de este proyecto es proporcionar al gobierno datos completos, oportunos y fidedignos de las operaciones financieras del sector público no financiero, incluido el gobierno central, organismos paraestatales, empresas públicas y de servicios, así como ciertos rubros clave (compromisos pendientes con los proveedores, variaciones en los inventarios, etc.) durante un proceso importante de adopción de decisiones políticas clave. Apoyará al gobierno a controlar la puesta en práctica de las políticas de ajuste concebidas para racionalizar los gastos públicos, consolidar los ingresos y controlar el uso de la financiación del déficit.

Este objetivo constituye la primera etapa de una estrategia a largo plazo acordada con el gobierno de Suriname que eventualmente llevará a un proceso exhaustivo de fortalecimiento institucional de su sistema de administración financiera.

DESCRIPCIÓN: Para alcanzar el objetivo descrito, el proyecto creará una unidad de información financiera (UIF) dirigida por un coordinador internacional del proyecto y con un personal compuesto totalmente por consultores especializados en supervisión técnica, análisis de sistemas, análisis financiero y apoyo administrativo, y se nombrará un coordinador nacional

para contar con comunicación permanente con las autoridades del Ministerio de Finanzas.

La UIF utilizará varias fuentes para reunir información sobre ingresos, gastos y financiamiento, así como otros rubros, para un grupo de instituciones que representan los mayores flujos de efectivo del sector público no financiero.

BENEFICIOS:

- a. Permitir que el gobierno ponga en práctica medidas clave de ajuste de políticas en un entorno en el que la ausencia de información fiscal no constituya una limitación. Los datos financieros completos, oportunos y fidedignos para el sector público no financiero constituirán el aporte primario a las políticas de control en aspectos tales como sueldos y salarios, inversiones, subsidios, transferencias, deudas y atrasos, y otros.
- b. Ayudar a configurar en el seno del gobierno de Suriname una "cultura" que haga hincapié en la necesidad de información y análisis adecuados, antes de adoptar cualquier medida sustancial de política.
- c. Colaborar con el diseño y puesta en práctica de esfuerzos subsiguientes de fortalecimiento institucional en materia de administración presupuestaria, proporcionando evaluaciones y recomendaciones atinentes a las prácticas de administración del sector público financiero.
- d. Mejorar la capacidad de las instituciones abarcadas por la UIF para producir, analizar e interpretar información financiera.

RIESGOS:

- a. Posible acceso restringido o limitado a información clave en las instituciones del SPNF. El proyecto procura minimizar este riesgo solicitando una "credencial" legal apropiada como una de las condiciones previas para la elegibilidad para los desembolsos.
- b. Una decisión del gobierno de interrumpir el proceso de ajuste fiscal. Si bien esto no afectaría directamente el funcionamiento de la UIF, limitaría la utilidad de la información preparada dentro del contexto de apoyo a las decisiones sobre políticas.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS:**

Habida cuenta de los problemas macroeconómicos, de gobierno y ambientales que enfrenta Suriname, y la

experiencia anterior del Banco en el país, la estrategia del Banco consiste en configurar un programa que incluye un fuerte elemento de cooperación técnica, que complemente las actividades de otras organizaciones y donantes internacionales y que se concentre en: a) asistir en la estabilización macroeconómica, el ajuste estructural y la reforma económica; b) contribuir a las reformas del estado, a la consolidación de instituciones y al mejoramiento de la capacidad de gobierno, particularmente si esto ha de tener una repercusión positiva en el programa de ajuste estructural; y c) alentar el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Antes del primer desembolso de los recursos de esta operación, el gobierno deberá presentar al Banco pruebas de que: a) se ha establecido legalmente la Unidad de Información Financiera, en la órbita del Ministerio de Finanzas, con autonomía técnica y administrativa completa para ejecutar el programa; b) han sido contratados el Coordinador Internacional del proyecto, el Coordinador Nacional y el Oficial Administrativo de éste; y c) se ha emitido el instrumento jurídico apropiado para asegurar que todas las instituciones del sector público no financiero proporcionen acceso completo e irrestricto a toda la información y documentación que requiera la UIF para la ejecución del programa.

I. ANTECEDENTES

A. Marco macroeconómico

- 1.1 La situación macroeconómica de Suriname empeoró constantemente después de 1982 y a un ritmo creciente en los años noventa. La gestión de crecimiento a largo plazo ha sido deficiente y la inflación se ha acelerado. Los problemas clave han sido el papel predominante del sector público, al que corresponde el 64% del empleo, y los grandes déficit fiscales, que en ocasiones han llegado a sobrepasar el 20% del PIB. Como resultado, la economía ha aumentado su dependencia de los ingresos de la industria de la bauxita, de la ayuda oficial holandesa y de las remesas de los surinameses que viven en los Países Bajos.
- 1.2 Con objeto de restaurar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, el gobierno, con la ayuda de consultores internacionales, trazó un programa de ajuste estructural (PAE) que fue aprobado por la Asamblea Nacional en noviembre de 1992. Un componente clave del plan lo constituyeron las medidas de políticas para asegurar el equilibrio fiscal. Sin embargo, aparte de la unificación de las múltiples tasas cambiarias oficiales, dispuesta en julio de 1994, el progreso en la ejecución del PAE ha sido lento. Hasta ahora, el gobierno ha evitado acordar un programa formal o informal con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en cambio, buscó el asesoramiento sobre política económica de una firma consultora internacional, el Instituto de Estudios Warwick (WRI).
- 1.3 Sin embargo, las recomendaciones del WRI, especialmente en lo que atañe a la política fiscal, son coherentes con las de un programa estándar del FMI. En particular, el WRI propone la eliminación de los déficit fiscales mediante medidas eficientes de mejoramiento de los ingresos y control de los gastos, por medio de una reforma del servicio civil y una reducción radical de los subsidios.
- 1.4 La necesidad de sanear la situación fiscal quedó de manifiesto por el constante empeoramiento de la situación macroeconómica en 1994. La posición fiscal siguió siendo precaria y tanto los ingresos como los gastos aumentaron su vinculación con las variaciones de la tasa de cambio. La rápida depreciación del florín elevó los ingresos totales del 12% del PIB al 25% y los gastos del 38% al 51%. Las donaciones externas cubrieron la brecha del 26% del PIB, con el resultado de que el presupuesto se equilibró en materia de efectivo. El presupuesto equilibrado, sin embargo, se logró solamente porque el gobierno acumuló enormes atrasos (equivalentes, posiblemente, al 5% del PIB) con las empresas públicas, los servicios esenciales y compañías privadas.
- 1.5 Esta situación es insostenible, pero resulta complicado superarla debido a la falta de datos sobre las empresas y los servicios

públicos. Por consiguiente, es esencial la elaboración de cuentas coherentes, sistemáticas y organizadas para el sector público no financiero (SPNF) (véase el Anexo I). Esta información será invaluable para los responsables de las decisiones en materia de política económica. Además, la aceleración constante de la inflación — que ascendió al 587% entre diciembre de 1993 y diciembre de 1994 — pone de relieve la creciente urgencia de establecer un verdadero equilibrio fiscal.

B. Antecedentes de la operación

- 1.6 A fines de 1991, una misión del Banco viajó a Paramaribo para definir las necesidades de asistencia técnica a fin de fortalecer el ciclo presupuestario. En febrero de 1992 se preparó un proyecto de plan de operaciones que definió una serie de deficiencias en la administración financiera de Suriname y propuso tratar estos aspectos: a) sistemas de información para la formulación del presupuesto, su ejecución y contabilidad; b) organización del Ministerio de Finanzas; c) normas reglamentarias para la administración del presupuesto; d) necesidades de capacitación; y e) capacidad de procesamiento de datos.
- 1.7 En julio de 1992, el Banco solicitó oficialmente al gobierno holandés fondos para cofinanciar la operación. Se requirió una suma de US\$1,6 millón, equivalente, aproximadamente, al 67% del costo total del proyecto. El acuerdo nunca se estableció y se detuvo el ciclo del proyecto debido a que no había fondos de financiamiento alternativo disponibles, especialmente fondos del Banco no reembolsables.
- 1.8 A comienzos de 1993, el gobierno holandés incluyó apoyo para mejorar el ciclo presupuestario como parte de su propio programa de cooperación técnica y suministró servicios de consultoría. Sin embargo, el apoyo fue limitado y no permitió una reforma profunda de la administración financiera. Si bien los consultores eran sumamente competentes y motivados, no pudieron llevar a cabo reformas fundamentales del ciclo presupuestario y asumieron el papel de asesores en las decisiones cotidianas en materia presupuestaria.
- 1.9 El PAE, aprobado pocos meses antes, incluyó un importante componente de reforma presupuestaria concebido para poner bajo control las cuentas fiscales, que cerraron en 1992 con un déficit general del gobierno central de aproximadamente 11% del PIB. Si bien en 1993 y 1994 se percibió una ligera mejoría, la cuantiosa acumulación de atrasos en los pagos del gobierno indica que el proceso de ajuste fiscal no se ha llevado a cabo con seriedad. Sin embargo, la importancia del componente presupuestario en el marco del PAE aún asigna prominencia a un fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas.

- 1.10 En estas circunstancias, el Banco programó una reformulación de la operación propuesta originalmente, a fin de incluirla en el inventario de proyectos para 1995 y, en febrero de 1995, una misión visitó Paramaribo con objeto de actualizar el plan preliminar de operaciones existente. Sin embargo, la misión concluyó que las condiciones del sector público de Suriname, en particular las concernientes a la base de recursos humanos, no eran apropiadas para sustentar un esfuerzo significativo de fortalecimiento institucional. La misión firmó un recordatorio con el gobierno destacando este hecho y estableciendo una nueva estrategia para tratar el problema de la reforma presupuestaria.
- 1.11 Esta nueva estrategia define tres etapas en el proceso de reforma, a saber:
- a. Primera etapa: Un programa de "emergencia" que proporcione datos fiscales esenciales de todo el SPNF, a fin de controlar la aplicación de medidas de políticas y orientar al gobierno a lo largo del proceso de ajuste.
 - b. Segunda etapa: Una reforma de las prácticas de administración de recursos humanos en el sector público, a fin de mejorar la dotación de personal en las instituciones clave.
 - c. Tercera etapa: Un cabal fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas para encarar los problemas establecidos por el proyecto original.
- 1.12 Se tornó evidente que para que la tercera etapa rindiera los resultados debidos era necesario contar con un servicio civil más profesional, motivado y compacto; pero también que el gobierno no podía emprender una fase de ajuste delicada sin una información completa y fidedigna sobre las finanzas públicas, lo cual tornó también necesaria la primera etapa.
- C. La experiencia del Banco y su estrategia para el país
- 1.13 Al 31 de diciembre de 1994, se había aprobado tres proyectos en los campos de la industria, la educación y el sector y 29 operaciones de cooperación técnica, por un total de US\$27,8 millones. El deterioro constante de la situación económica y la debilidad institucional del sector público han afectado significativamente su ejecución. En el caso del proyecto de educación, el 52% de los dos préstamos aprobados se canceló en 1993 al cabo de siete años de ejecución y un desalentador progreso general del 30%. La ejecución del proyecto de salud, actualmente en curso, se encuentra afectada por la falta de fondos de contrapartida local, la escasez de recursos humanos y una significativa debilidad institucional. El proyecto de administración tributaria - que es la única operación

regular de cooperación técnica en ejecución - hasta ahora ha progresado satisfactoriamente y su finalización está prevista para noviembre de 1996.

- 1.14 Habida cuenta de los problemas macroeconómicos, de gobierno y ambientales que enfrenta Suriname, y la experiencia anterior del Banco en el país, la estrategia del Banco consiste en configurar un programa que posea un sólido componente de cooperación técnica, complemente las actividades de otras organizaciones y donantes internacionales y se concentre en: a) prestar asistencia para la estabilización macroeconómica, el ajuste estructural y la reforma económica; b) contribuir a las reformas del estado, la consolidación institucional y el mejoramiento de la capacidad de gobierno, particularmente si esto ha de repercutir positivamente en el programa de ajuste estructural; y c) alentar el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente.

II. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

A. Justificación

- 2.1 La operación propuesta es la primera etapa de la estrategia descrita en el párrafo 1.11. Es esencial a fin de salvar la significativa brecha de información de todo el panorama fiscal del SPNF y, asimismo, mejorar la calidad de los datos financieros que se produce actualmente poniendo en práctica una metodología aceptada internacionalmente para la difusión de las estadísticas financieras del gobierno. El resultado será un informe financiero completo y preciso, consolidado, que incluirá datos importantes de los cuales no se dispone en la actualidad, tales como las operaciones en efectivo de las empresas y servicios públicos clave.
- 2.2 Se reconoce que los órganos responsables de la contabilidad en el sector público son responsables, desde el punto de vista institucional, de preparar los estados financieros requeridos. Sin embargo, la ausencia de condiciones para el fortalecimiento de esos órganos a corto plazo y la urgencia con la que se requiere la información, hacen imposible seguir un método más orientado institucionalmente hacia la resolución de la carencia de datos. El proyecto está concebido para maximizar la transferencia de tecnología a esas instituciones - dentro de sus posibilidades - a fin de apoyar la puesta en práctica de la tercera etapa de la estrategia de reforma.

B. Objetivos

- 2.3 El principal objetivo de este proyecto es proporcionar al gobierno datos completos, oportunos y fidedignos de las operaciones financieras del sector público no financiero, incluido el gobierno

central, organismos paraestatales, empresas públicas y servicios esenciales, así como ciertos rubros fundamentales, durante un proceso de adopción de políticas clave. Apoyará al gobierno en el control y puesta en práctica de las políticas de ajuste trazadas para racionalizar los gastos públicos, consolidar los ingresos y controlar el uso de la financiación del déficit.

2.4 La operación tiene dos objetivos secundarios, a saber:

- a. Apoyar el próximo proceso de fortalecimiento institucional mediante evaluaciones de las prácticas presupuestarias y la capacitación de personal de administración financiera para la producción de información sobre el flujo de efectivo; y
- b. Prestar asesoramiento a los niveles superiores del gobierno en materia de análisis de los informes financieros, a la luz de las políticas de ajuste.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Organización del proyecto

- 3.1 Para alcanzar plenamente los objetivos descritos, el proyecto creará una unidad de información financiera (UIF), cuyo personal estará compuesto totalmente por consultores y será dirigido por un coordinador internacional del proyecto (véanse los términos de referencia en el Anexo II). Contará con consultores nacionales en materias de supervisión técnica, análisis de sistemas, análisis financiero y apoyo administrativo, así como un coordinador nacional que ofrecerá comunicación permanente con el Ministerio de Finanzas.
- 3.2 Puesto que el objetivo es proveer información clave durante el proceso de ajuste estructural y abrir cauce a los esfuerzos de fortalecimiento institucional, el proyecto (y, por consiguiente, la UIF) tiene un término de vida definido. Se prevé que su duración general sea de 30 meses, de los cuales se considera 24 totalmente operativos.
- 3.3 La UIF tendrá un oficial administrativo que servirá como enlace entre el Ministerio de Finanzas, la UIF y el Banco en cuestiones relacionadas con adquisiciones, desembolsos, información financiera del proyecto y, en general, todos los aspectos de coordinación administrativa interna. Esto incluye asegurar el cumplimiento con los procedimientos y normas del Banco en materia de adquisiciones y contrataciones.
- 3.4 La UIF contará con dos fuentes de información sobre el sector público no financiero, vale decir el Departamento Económico del Ministerio de Finanzas y las propias instituciones. Los datos

sobre el gobierno central serán provistos por el Departamento Económico del Ministerio, que en la actualidad prepara un informe sobre flujo de fondos (informe Flash). Aunque este informe no contiene todos los requisitos de estructura y oportunidad para preparar un informe consolidado sobre el sector público no financiero, se prevé que la aplicación de las recomendaciones del informe preparado por una misión estadística del FMI lo mejorará de manera notoria. La UIF, si es necesario ofrecerá asesoramiento y cooperación técnica para poner en práctica las recomendaciones del FMI.

- 3.5 Los analistas financieros de la UIF reunirán los datos para el resto de las empresas públicas no financieras y trabajarán divididos en equipos, cada uno de los cuales abarcará un grupo de instituciones. Cada equipo trabajará con un calendario para concurrir a las instituciones y preparar un informe mensual, incluyendo todos los ingresos, gastos y fuentes de financiamiento en efectivo, para lo cual se utilizarán los informes financieros existentes (si se considera que son oportunos, completos y confiables) o los registros de cada transacción individual. También se incluirá como partidas *pro memoria* información adicional como, por ejemplo, acumulación de compromisos sin saldar con los proveedores de bienes y servicios.
- 3.6 Una vez que se hayan preparado los informes institucionales, éstos serán procesados, verificados y consolidados para organizar una serie de informes, principalmente: a) informes mensuales consolidados y agregados del SPNF; b) informes consolidados y agregados de lo que va transcurrido del año correspondientes al SPNF; y c) informes institucionales mensuales y de lo que va transcurrido del año. Además, el Coordinador Internacional del proyecto preparará un anexo analítico que describa las tendencias fiscales y plantee aspectos relacionados con las medidas de las políticas de ajuste.
- 3.7 Además de la reunión y procesamiento de los datos fiscales, los equipos también deberán formular una evaluación preliminar del proceso presupuestario en el SPNF, así como capacitar a personal de administración financiera en la preparación e interpretación de los estados financieros básicos. Esto contribuirá a la preparación de la etapa de fortalecimiento institucional.

B. Actividades

- 3.8 El siguiente es un resumen de las principales actividades del proyecto.
- 3.9 Actividades preparatorias: a) Promulgación del instrumento jurídico apropiado para asegurar a la UIF acceso a la información financiera; b) definición de la jurisdicción institucional de la UIF; c) selección y contratación de los consultores nacionales del proyecto y organización de los equipos; d) selección y adquisición

del equipo de computadoras y oficinas; e) definición de los datos que habrá de reunirse; f) definición de los procedimientos y sistemas para la reunión y procesamiento de los datos; g) definición de los mecanismos de coordinación con el Ministerio de Finanzas en relación con el análisis fiscal; y h) coordinación con el Departamento Económico en lo que se refiere a la estructura y la oportunidad del informe Flash.

- 3.10 Reunión de datos: a) Definición de las fuentes de información en cada institución; b) reunión de los datos de flujo de efectivo; c) reunión de los datos no relacionados con el flujo de efectivo; d) preparación de un informe analítico para cada institución; e) estimación de los datos de las instituciones que no sirvan como muestra; y f) respaldo para la preparación de datos sobre el gobierno central, si es necesario.
- 3.11 Procesamiento de datos: a) Control de calidad de los informes institucionales; b) incorporación de los datos al sistema central de procesamiento; c) consolidación de los informes institucionales; d) preparación de informes en los niveles institucional, agregado y consolidado sobre bases mensuales y de lo transcurrido del año hasta la fecha; y e) mantenimiento de una base de datos segura con todos los datos financieros.
- 3.12 Asesoramiento sobre políticas: Asistencia a reuniones en la medida en que lo solicite el Ministerio de Finanzas u otras instituciones gubernamentales superiores con respecto al análisis de la situación fiscal.
- 3.13 Evaluación institucional: a) Evaluación, por los equipos de analistas financieros, de los procesos de preparación, ejecución, contabilidad, evaluación y control presupuestarios en cada institución; y b) preparación de recomendaciones preliminares atinentes a las necesidades de asistencia técnica.
- 3.14 Capacitación: a) Definición de las metas y los grupos-objetivo para la capacitación básica en análisis financiero en las instituciones; y b) capacitación práctica de los grupos-objetivo durante las actividades de reunión de datos, impartida por los analistas financieros.

C. Mecanismos de ejecución

- 3.15 El Ministerio de Finanzas será el responsable general de la ejecución del programa y nombrará un coordinador nacional para supervisarla. Sin embargo, la UIF ha sido concebida en una forma que requiere autonomía técnica y administrativa totales para su funcionamiento debido, por lo cual el Ministerio deberá delegar la autoridad administrativa en el Coordinador Internacional del proyecto y el oficial administrativo de la UIF.

D. Seguimiento

- 3.16 El Coordinador Internacional del proyecto presentará al Banco estos informes:
- a. A los 30 días de la asunción de sus funciones, un breve informe que indique los procedimientos para la selección y contratación de consultores nacionales y un calendario final para las adquisiciones y contrataciones.
 - b. A los seis meses de la asunción de sus funciones, un informe de evaluación del comienzo del proyecto que presente un plan de trabajo para las actividades no estándar durante el año siguiente.
 - c. A los 18 meses de la asunción de sus funciones, un informe de evaluación de los 12 meses anteriores de ejecución del proyecto y presentación de un plan de trabajo para las actividades no estándar durante el año siguiente, incluidas todas las relacionadas con la terminación del proyecto. Deberá incluir también recomendaciones preliminares para la asistencia técnica relacionada con las evaluaciones institucionales.
 - d. A los 30 meses de la asunción de sus funciones, un informe final de evaluación de los resultados del proyecto y el desempeño de los consultores, así como las pautas propuestas para el fortalecimiento de la administración financiera.
 - e. Una vez que el proyecto esté totalmente en marcha, todos los informes mensuales que rinda el proyecto o que sean solicitados por la Representación del Banco.
- 3.17 La Representación del Banco en Suriname tendrá la principal responsabilidad del seguimiento y, en consecuencia, podrá solicitar informes especiales sobre aspectos técnicos al Coordinador Internacional del proyecto y sobre cuestiones administrativas, al Oficial Administrativo.

E. Costo y financiación

- 3.18 El costo total del proyecto ascenderá al equivalente de US\$1,321 millón. El Banco ofrecerá financiamiento no reembolsable por el equivalente de US\$1,16 millón, como máximo, de los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), conforme al resumen siguiente de presupuesto estimado. Un presupuesto pormenorizado se ofrece en el Anexo III.

RESUMEN DEL PRESUPUESTO (en US\$)			
	Banco	Local	Total
2. Consultores individuales	944.800	18.000	962.800
2.1 Remuneración	910.800	18.000	928.800
a. Consultores internacionales	300.000		300.000
b. Consultores nacionales	610.800	18.000	628.800
2.3 Contratación y repatriación	15.000		15.000
2.5 Viajes en misión oficial	19.000		19.000
6. Apoyo general	109.900	128.000	237.900
6.1 Oficinas		45.000	45.000
6.2 Mobiliario		4.000	4.000
6.3 Equipos	109.900		109.900
6.4 Suministros		24.000	24.000
6.9 Otros		55.000	55.000
98. Imprevistos (10%)	105.300	15.000	120.300
Total	1.160.000	161.000	1.321.000

- 3.19 La contribución del Banco, que asciende al 88% del costo total del proyecto, se destinará a financiar 30 meses-persona de consultores internacionales, 500 meses-persona de consultores nacionales, equipo de computación y oficina, y vehículos.

F. Condiciones para la ejecución y desembolsos

- 3.20 Esta operación se ejecutará a lo largo de un período de 36 meses. El desembolso final se hará a más tardar 42 meses después de la fecha de firma del convenio entre el Banco y el Ministerio de Finanzas.
- 3.21 El Ministerio de Finanzas delegará la administración de los desembolsos de la contribución del Banco en el Oficial Administrativo de la UIF. El Banco procurará financiación no reembolsable del Fondo para Operaciones Especiales. El plazo para el desembolso de la financiación expirará 42 meses después de la fecha efectiva del convenio.
- 3.22 El Gobierno de Suriname conviene en proporcionar los recursos de contrapartida presupuestados para esta operación. Esos recursos serán provistos a la UIF para su administración, conforme con el calendario de adquisiciones y contrataciones preparado por el Coordinador del Proyecto.

G. Selección de consultores

- 3.23 El Ministerio de Finanzas y el Banco colaborarán para preparar una lista de candidatos para ocupar los cargos de Coordinador Internacional del proyecto y de Oficial Administrativo. De conformidad con los procedimientos del Banco, el Ministerio presentará al Banco una lista clasificada a fin de obtener su aprobación para contratar al aspirante que figura en primer lugar. En el caso de que se presente alguna dificultad, se consideraría al que ocupa el segundo lugar. El Ministerio de Finanzas nombrará el Coordinador Nacional y preparará los términos de referencia que requieren, en ambos casos, la aprobación del Banco. El Coordinador Internacional del proyecto y el Oficial Administrativo, en consulta con el Coordinador Nacional y con la aprobación del Banco, seleccionarán y contratarán los demás consultores y personal de apoyo.

H. Condiciones previas

- 3.24 Antes del primer desembolso de los recursos de esta operación, el gobierno deberá presentar al Banco pruebas de que: a) se ha establecido legalmente la Unidad de Información Financiera, en la órbita del Ministerio de Finanzas, con autonomía técnica y administrativa completa para ejecutar el programa; b) han sido contratados el Coordinador Internacional del proyecto, el Coordinador Nacional y el Oficial Administrativo; y c) se ha promulgado el instrumento jurídico apropiado para asegurar que todas las instituciones del sector público no financiero provean acceso completo e irrestricto a toda la información y documentación que requiera la UIF para la ejecución del programa.

I. Indicadores de referencia

- 3.25 Seguidamente se presenta un cuadro con los indicadores de referencia definidos para la UIF:

INDICADORES DE REFERENCIA	
Referencia	Resultado previsto
Cobertura del sector público no financiero	Por los menos 90% de cobertura de los flujos financieros del SPNF previstos desde el décimocuarto mes de ejecución del proyecto en adelante.
Periodicidad de los informes	Mínimo de 22 informes mensuales previstos durante la duración del proyecto desde el duodécimo mes de la ejecución en adelante.
Oportunidad de los informes	Demora mínima de 15 días hábiles desde el fin del mes hasta la presentación del informe, incluyendo componentes institucionales, consolidados, agregados y analíticos.
Cobertura de estudios de diagnóstico de la administración del sector público financiero	Ministerio de Finanzas; otros dos ministerios y dos empresas estatales con informes de diagnóstico.
Capacitación de personal de administración financiera del SPNF en la producción y análisis de flujos de caja	Por lo menos 4 funcionarios del Ministerio de Finanzas y dos de cada dependencia (otros ministerios excluidos), capacitados en la producción e interpretación de datos financieros básicos.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

4.1 Algunos de los beneficios más notables que rendirá esta operación son éstos:

- a. Permitirá que el gobierno emprenda la aplicación de medidas clave de ajuste de políticas en un entorno en que la falta de información fiscal no constituya una limitación. Los informes oportunos y fidedignos que reflejen la mayoría de los flujos financieros del SPNF serán los aportes principales a las políticas de control en aspectos tales como sueldos y salarios, inversiones, subsidios, transferencias, deudas y atrasos, y otros.
- b. Ayuda para desarrollar, en el seno del Gobierno de Suriname, una "cultura" que ponga énfasis en la necesidad de información y análisis adecuados antes de adoptar cualquier medida sustancial de políticas.
- c. Asistencia para el diseño y puesta en práctica de los siguientes esfuerzos de fortalecimiento institucional en materia de administración presupuestaria, mediante la provisión de evaluaciones y recomendaciones concernientes a las prácticas de administración del sector público financiero.

- d. Mejoramiento de la capacidad de las instituciones abarcadas por la UIF para preparar, analizar e interpretar información financiera.

4.2 Los principales riesgos que enfrenta esta operación son éstos:

- a. Posible acceso restringido o limitado a la información clave en las instituciones del SPNF. El proyecto procura minimizar este riesgo solicitando un instrumento jurídico apropiado que ordene la revelación de datos como una de las condiciones previas a la elegibilidad para los desembolsos.
- b. Una decisión del gobierno que interrumpa el proceso de ajuste fiscal. Si bien esto no afectaría directamente al funcionamiento de la UIF, limitaría la utilidad de la información preparada en el marco del apoyo a las decisiones sobre políticas.

V. EVALUACIÓN

- 5.1 En la evaluación del programa, debe tenerse en cuenta el logro de los objetivos generales y los objetivos específicos fijados en este plan de operaciones. Las evaluaciones que habrá de realizarse son éstas:
- 5.2 Evaluaciones intermedias: Durante el sexto, el decimoquinto y el vigesimocuarto meses contados a partir de la iniciación del proyecto, el Banco evaluará el funcionamiento de la UIF, conforme a los objetivos y actividades descritos en este plan de operaciones. Cada evaluación producirá un recordatorio firmado con el Ministerio de Finanzas que fije cualquier acción requerida para mejorar el proyecto.
- 5.3 Evaluación final: Durante el trigésimo mes del proyecto, el Banco realizará una evaluación final para determinar los beneficios extraídos del proyecto, el cumplimiento cabal de los términos de referencia y las "lecciones aprendidas" para su aplicación en futuras operaciones. Preparará un recordatorio firmado por el Ministerio de Finanzas e incluirá el informe final del Coordinador Internacional del proyecto.

EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO DE SURINAME

I. ESTRUCTURA

- 1.1 El sector público no financiero (SPNF) tiene un papel preponderante en la economía surinamesa y está compuesto por cuatro categorías: niveles central y de distrito; empresas del sector público y organismos paraestatales.
- 1.2 El gobierno central consiste en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. La actual estructura del gobierno central se estableció en junio de 1988, cuando el gobierno actual redujo los 41 ministerios del régimen militar anterior a 14 ministerios sectoriales, incluidas las direcciones independientes. Ese enorme número de ministerios con autoridad para efectuar gastos hizo virtualmente imposible mantener el control sobre éstos. En diciembre de 1991, el gobierno dictó una ley estableciendo dos ministerios adicionales, a saber: planificación y desarrollo de empresas y transporte, comunicaciones y turismo, elevando el total a 16 ministerios sectoriales.
- 1.3 Hay 10 distritos, cada uno de ellos encabezado por una asamblea y representado por un Comisionado. En la práctica, las asambleas de distrito no poseen poder. La principal fuente de fondos de los distritos son las transferencias canalizadas por intermedio de los ministerios sectoriales. Los distritos no tiene autoridad para imponer tributos.
- 1.4 Hay, aproximadamente, 25 empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios que cumplen una función predominante en la economía de Suriname. El estado posee las 12 empresas más grandes fuera de los sectores de la bauxita y financiero. Las empresas públicas están bajo control de los ministerios sectoriales, cuyos ministros designan los correspondientes gerentes generales y directorios de las empresas. El Ministerio de Finanzas y la Oficina de Planificación poseen la responsabilidad general por el control de los empréstitos, subsidios e inversiones de las empresas públicas. La gestión general de las empresas públicas ha sido deficiente. Sus pérdidas y los consiguientes subsidios gubernamentales constituyen una severa carga para el Tesoro. Esas pérdidas provienen principalmente de las políticas de precios inadecuadas, la falta de autonomía operativa, la administración deficiente, los sueldos reales elevados y el mantenimiento inadecuado.
- 1.5 El actual gobierno heredó sistemas deficientes de verificación y control. Si bien los organismos del gobierno, especialmente los ministerios sectoriales, están bastante bien informados acerca de

los logros y los problemas de las empresas, ninguno de ellos posee una información completa, concreta y cuantitativa acerca de la gestión material y financiera del sector íntegro o de las empresas individuales. Actualmente, el gobierno no posee una lista completa de las empresas estatales o de los estados consolidados de pérdidas y ganancias, flujo de caja y datos de capital del sector o del flujo de fondos entre el presupuesto del estado y las empresas estatales. El mejoramiento de esta información sobre los flujos es, por consiguiente, una tarea urgente.

- 1.6 Hay también serios problemas en la administración de este sector. Los flujos de información para el gobierno son fragmentados y erráticos. Puesto que el gobierno no posee información fidedigna sobre la gestión financiera y económica del sector ni de la mayoría de las empresas individuales, es difícil realizar una evaluación del desempeño de los gerentes.
- 1.7 Hay, aproximadamente, 70 organismos paraestatales. Algunas de estas instituciones son financiadas por el Tesoro y poseen escalas de remuneraciones más altas que las del servicio civil. Se carece de información sistemática acerca de la magnitud de sus operaciones.
- 1.8 En 1994, los gastos del gobierno central incluyeron las transferencias a los distintos distritos, además de los subsidios a algunas de las empresas públicas y paraestatales que representaron el 51% del PIB. Esta cifra no incluye las compras militares, ni los bienes de capital y consumo financiados por líneas de oficiales de crédito y acuerdos de compensación.

II. OTRAS ENTIDADES CENTRALES CLAVE

- 2.1 El Departamento Central de Contabilidad Nacional (Centrale Lands Accountants Dienst - CLAD) es una institución paraestatal autónoma que opera en la órbita de la Secretaría Permanente de Finanzas. Las principales responsabilidades de CLAD son: a) realizar la auditoría externa de la contabilidad de las empresas estatales y paraestatales; y b) determinar la responsabilidad de la información financiera y la eficacia de la administración financiera.
- 2.2 La Comisión de Auditoría del Gobierno (Rekenkamer) es un órgano independiente con el mandato constitucional de ocuparse de la responsabilidad. La Junta y el Presidente de la Rekenkamer son nombrados por el Presidente. La ley establece que en abril de cada año la Comisión debe presentar al Parlamento una evaluación de la administración financiera del gobierno. En junio de 1988, se

revisó la ley de la Rekenkamer a fin de nombrar a su Presidente con dedicación completa, régimen que hasta entonces solamente poseía su Secretario.

- 2.3 Las responsabilidades específicas de la Rekenkamer son: a) verificar los mecanismos de control, las funciones y el desempeño de toda la administración del gobierno; y b) asesorar acerca de la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las políticas del gobierno y de sus prácticas. La Rekenkamer recibe una copia de todas las resoluciones del gobierno con repercusiones financieras, así como todos los informes de la CLAD. El nombre de la Comisión es equívoco porque su informe anual al Parlamento es una evaluación realizada por su personal sobre la base de esta información secundaria. La evaluación anual es una formalidad que no tiene consecuencias reales puesto que no se toman medidas para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Rekenkamer. Además de su Presidente, la Rekenkamer posee un personal reducido de 7 funcionarios con dedicación parcial, ninguno de los cuales es un auditor.
- 2.4 La Oficina de Planificación: Los gastos públicos de capital los ejecutan los ministerios y la Oficina de Planificación. Los gastos financiados por la ayuda para el desarrollo u otras fuentes externas son administrados por la Oficina de Planificación referida a la cuenta de desarrollo del presupuesto. Los gastos de capital con financiación local son administrados en la cuenta extraordinaria del presupuesto y ejecutados solamente por los departamentos que llevan a cabo gastos. No existe una relación directa entre la Oficina de Planificación y las unidades de control financiero del Ministerio de Finanzas.

III. NORMAS Y REGLAMENTOS

- 3.1 Las normas y reglamentos actuales concernientes a la contabilidad fueron, en su mayor parte, determinados antes de 1975. Es característico de esta legislación el uso del sistema de valores devengados en relación con los gastos. Conforme a este sistema, se imputa los gastos del gobierno al presupuesto cuando han sido entregados los suministros o se ha prestado los servicios.
- 3.2 La similitud con las normas y reglamentos holandeses es evidente. Las cuentas que se preparan actualmente también provienen de las normas y reglamentos holandeses. Son ellas la Comptabiliteitswet (Ley de Contabilidad para los Órganos Gubernamentales) y la Ley de la Oficina de Auditoría que, en gran medida, copian la Ley de Contabilidad para Órganos del Gobierno, de Holanda, de 1976. Sin embargo, es importante señalar que las normas y reglamentos en los Países Bajos fueron revisados después que aumentaron las posibilidades para mejorar el suministro de información.

PROYECTO DE RESOLUCION

SURINAME. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA
PARA LA CREACION DE LA UNIDAD DE INFORMACIONES FINANCIERAS

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT-_____ sobre cooperación técnica con el Gobierno de Suriname para un programa para la creación de una unidad de informaciones financieras.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$ 1.160.000, o su equivalente, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.