

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SURINAME

PROGRAMA DE GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO II (SU-L1028)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Eduardo documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Leslie Harper (IFD/FMM) jefe de equipo; Jorge Von Horoch (IFD/ICS); Adriana la Valley (CCB/CSU); Lourdes Sánchez (FMP/CSU); Roy Parahoo (FMP/CSU); Musheer Kamau (CCB/CSU); Rinia G. Terborg-Tel (FMP/CSU); Lucas Hoepel (CCB/CSU); Bernardita Sáez (LEG/SGO); Daniel Sánchez (IFD/FMM) y Marina Massini (IFD/FMM).

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

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Introducción	1
B.	Antecedentes, problemas abordados y justificación.....	1
1.	Situación macroeconómica	1
2.	Visión del gobierno para un gasto público más eficaz	3
3.	Desafíos para una gestión más eficaz del gasto público.....	3
4.	Estrategia para la serie programática	9
C.	Medidas del gobierno para la gestión del gasto público.....	10
D.	Objetivos y componentes.....	11
E.	Repercusiones previstas, resultados principales y beneficiarios	13
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A.	Instrumento de financiamiento y estrategia del programa	13
B.	Lecciones aprendidas a partir de operaciones relacionadas en Suriname y otros préstamos en apoyo de reformas de política.....	14
C.	Riesgos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales	15
D.	Otras consideraciones y riesgos de importancia.....	15
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN	15
A.	Resumen de los mecanismos de ejecución	15
B.	Mecanismos de seguimiento de resultados.....	16
C.	Intervenciones complementarias del Banco y actividades de apoyo técnico.....	16

ANEXOS

ANEXOS

Anexo I	Resumen de la matriz de efectividad en el desarrollo
Anexo II	Matriz de políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. Carta de políticas
[IDBDocs#37271818](#)
2. Matriz de resultados
[IDBDocs#36689049](#)
3. Medios de verificación
[IDBDocs#36689046](#)

OPCIONALES

1. Informe de Suriname sobre el gasto público y responsabilidad financiera (PEFA)
[IDBDocs#36275158](#)
2. Comparación de los factores activadores originales y actuales para la segunda operación
[IDBDocs#36888400](#)
3. República de Suriname: Informe de evaluación de las adquisiciones nacionales
[IDBDocs#36275164](#)
4. Evaluación de necesidades para la Dirección de Finanzas
[IDBDocs#36275722](#)
5. Análisis económico
[IDBDocs#36483481](#)
6. Plan de seguimiento y evaluación
[IDBDocs#36413446](#)
7. Intervenciones del Banco en Suriname
[IDBDocs#37117844](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CLAD	Oficina Central de Contabilidad (Centrale Landsaccountantdienst)
FMI	Fondo Monetario Internacional
PEFA	Estudios de gasto público y responsabilidad financiera
PI	Indicador de desempeño del PEFA
PIB	Producto interno bruto

RESUMEN DEL PROYECTO

SURINAME PROGRAMA DE GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO II (SU-L1028)

Términos y condiciones financieras			
Prestatario: República de Suriname		Facilidad de Financiamiento Flexible*	
		Período de amortización:	20 años
Organismo ejecutor: Ministerio de Finanzas		VPP original:	12,75
		Período de gracia:	5,5 años
Fuente	Monto	Período de desembolso:	12 meses
		Comisión de inspección y vigilancia:	**
BID (Capital Ordinario)	US\$20 millones	Tasa de interés:	LIBOR
Local	0	Comisión de crédito:	**
Total	US\$20 millones	Moneda:	Dólar estadounidense (Capital Ordinario)
Esquema del proyecto			
Objetivo del proyecto/descripción:			
El objetivo de esta segunda operación de la serie programática es respaldar las iniciativas de reforma del Gobierno de Suriname destinadas a mejorar la gestión del gasto público. En las reformas se combinan iniciativas de política y medidas gubernamentales en tres áreas: (i) gestión de la inversión pública, (ii) adquisiciones públicas y (iii) gestión de las finanzas públicas y auditoría.			
Condiciones contractuales especiales:			
Este préstamo se desembolsará en una sola erogación, una vez que la operación sea elegible para el desembolso y el prestatario haya presentado, a satisfacción del Banco, la documentación que demuestre el debido cumplimiento de las condiciones relacionadas con las políticas que se describen en la matriz de políticas (véase el Anexo II).			
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna			
El proyecto califica como: SEQ [] PTI [] Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios []			
Adquisiciones: No se dispone de datos			

* En virtud de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, el cambio de moneda y la conversión de la tasa de interés, en todos los casos sujetas a la fecha final de amortización y la vida promedio ponderada. Al considerar estas solicitudes, el BID tendrá en cuenta las condiciones del mercado y lo relacionado con la gestión del riesgo operativo.

** 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 la metodología para el cálculo de los cargos sobre los préstamos del Capital Ordinario. La comisión de crédito no podrá exceder en ningún caso del 0,75%, y la comisión de inspección y vigilancia no podrá exceder, en un semestre determinado, de la cifra que resulte de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido entre el número de semestres comprendidos en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Introducción

- 1.1 Esta operación de financiamiento, por la suma de US\$20 millones, es la segunda de tres operaciones consecutivas desembolsadas en un solo tramo que, si bien están vinculadas desde el punto de vista técnico, se financian de manera independiente dentro de la modalidad de financiamiento programático en apoyo de reformas de política, de conformidad con el nuevo marco de financiamiento (documento CA-450-1) y los informes relativos a los préstamos en apoyo de reformas de política (documento CS-3633). El 7 de diciembre de 2011, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el primer préstamo de esta serie programática, titulado Programa de Gestión del Gasto Público (documento 2666/OC-SU) por la suma de US\$20 millones, que se desembolsó el 20 de diciembre de 2011. La propuesta para dicho préstamo constituye el documento marco para la serie programática (documento PR-3330), y la presente propuesta actualiza, complementa y efectúa el seguimiento del documento marco, de conformidad con las directrices que se estipulan en el Memorando EVP/1/2006 (documento PO-LO-2006) de fecha 6 de marzo de 2006.

B. Antecedentes, problemas abordados y justificación

1. Situación macroeconómica

- 1.2 Suriname registra fuertes tasas de crecimiento debido al sólido desempeño del sector minero, en virtud de que los precios de los productos básicos, especialmente el oro, han sido favorables. A pesar de los desafíos que presenta la economía mundial, el producto interno bruto (PIB) real de Suriname aumentó un 4,2% en 2011. La singular combinación de yacimientos de bauxita, oro y petróleo que posee el país también explica parcialmente este resultado positivo. La industria de los servicios se ha ampliado y exhibe un sólido desempeño en los sectores de manufactura y comercio mayorista y minorista. La revitalización de las inversiones públicas y las actividades en los sectores del oro y el petróleo sustentarán el crecimiento y lo mantendrán aproximadamente al mismo nivel de 2012.
- 1.3 Suriname ha logrado fortalecer considerablemente su marco macroeconómico general. El desempeño fiscal mejoró, en virtud de que aumentaron los ingresos y la capacidad de ejecución de los gastos de capital¹. Sobre la base de las cifras dadas a conocer por el gobierno, el déficit fiscal descendió a -1%, en 2011, frente a la cifra de -3,1% del PIB registrada en 2010. Las considerables medidas que se adoptaron en 2011 parecen haber incrementado los ingresos tributarios en aproximadamente un 42% y fortalecerán significativamente la posición fiscal del país. En virtud de estas medidas, es poco probable que la situación fiscal se desvíe considerablemente de una senda macrosostenible y de las proyecciones a mediano plazo. La posición fiscal mejorará con las acciones que tiene previsto emprender el gobierno para instaurar un impuesto al valor agregado (IVA) en 2013. No obstante, Suriname

¹ El programa de inversión de capital público aumentó de US\$170,7 millones en 2010 a US\$214 millones en 2011; el BID representa el 38% de dicha cifra.

- proyecta una brecha de financiamiento (fiscal) de alrededor de US\$223 millones, cifra de la cual el desembolso de esta operación equivale al 9%.
- 1.4 El tipo de cambio del país está en consonancia con los fundamentos económicos y en línea con su tipo de cambio comercial en el mercado paralelo, que se cotiza a una cifra de entre 3,25 y 3,35 dólares surinameses por dólar estadounidense. Las autoridades consideran la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible en el mediano plazo. El descenso de la producción y exportación de bauxita generó un aumento de las importaciones (fundamentalmente maquinaria, transporte, equipos, bienes manufacturados, alimentos y materiales para el sector minero) y un incremento en el déficit de los servicios. Con el aumento en los precios del petróleo y el oro, el saldo en cuenta corriente llegó al 5,5% del PIB en 2011. La balanza de pagos de Suriname registró un superávit de alrededor de US\$200 millones en 2011. Las reservas internacionales brutas superaron la marca de US\$1.000 millones (y aumentaron de 4,4 meses a 4,9 meses de importaciones). En el mediano plazo, se prevé que las importaciones aumenten fuertemente, en especial en el curso de los próximos dos años. Ello se debe fundamentalmente al crecimiento de la demanda de los bienes de capital vinculados a los proyectos de inversión en gran escala que se llevan a cabo en el sector de los minerales. Se proyecta que esta tendencia se revierta cuando estos proyectos lleguen a su fin.
 - 1.5 En virtud de la naturaleza singular de las políticas fiscales y cambiarias emprendidas por el gobierno a comienzos de 2011, se prevé que el riesgo de inflación será contenido. Las autoridades proyectan que la inflación se estabilizará en una cifra inferior al 6% a fines de 2012.
 - 1.6 Se prevé que se preservará la sostenibilidad de la deuda², a medida que Suriname continúe creciendo sólidamente cuando se revitalice la producción de bauxita en 2013 y se amplíe la capacidad de refinación de la empresa estatal de petróleo debido a la fortaleza de los precios de los productos básicos. En el mediano plazo, el Fondo Monetario Internacional proyecta que el crecimiento del PIB llegue a un promedio del 4,7%. Recientemente, las autoridades crearon un Fondo Provisorio Soberano de Riqueza (cuya vigencia está supeditada a la ratificación legal de la versión definitiva), que prestará apoyo a las políticas anticíclicas, especialmente en virtud de la inestabilidad de los ingresos relacionados con los productos básicos. La fortaleza de la economía mundial ejercerá su influencia sobre estas proyecciones, especialmente lo que suceda en la Eurozona (zona de comercio importante para Suriname), los Estados Unidos y la región del Caribe.
 - 1.7 Sobre la base de la evaluación macroeconómica independiente, los supuestos de financiamiento que se analizan en este documento están en plena consonancia con el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo. Esta operación profundizará y consolidará las reformas que se iniciaron en la primera operación. Asimismo, es congruente con el volumen de financiamiento y las áreas prioritarias de la estrategia de país del BID con la República de Suriname para

² El saldo de la deuda equivale al 19,5% del PIB.

2011-2015 (documento GN-2637-3) y su desembolso contribuirá a atender el 9% de las necesidades de financiamiento proyectadas.

2. Visión del gobierno para un gasto público más eficaz

- 1.8 Suriname es una economía pequeña y abierta que depende fuertemente de los recursos naturales³, y al mismo se encuentra dominada por la participación del sector público⁴. La combinación de estos dos factores da como resultado una exposición extrema a las alteraciones en los precios externos de los productos básicos, derivados de las actividades de minería y energía y las variaciones internas en el pago de salarios del sector público. La diversificación de la economía es necesaria para mitigar el riesgo que presenta la elevada concentración de la actividad económica en la minería y el empleo en el sector público.
- 1.9 El gobierno tiene previsto aumentar la inversión pública en infraestructura vital, a efectos de aumentar el potencial de crecimiento y diversificar su base económica en el mediano plazo. La mejora de la infraestructura sentará las bases para ampliar la capacidad industrial del país y proporcionará los medios para contar con un sector privado más competitivo y con mayor acceso a los mercados internacionales. La diversificación contribuiría a evitar que la economía dependa excesivamente del sector minero y la orientaría hacia nuevas oportunidades de crecimiento y empleo. No obstante, las deficiencias observadas en la gestión de las inversiones públicas limitan la capacidad del estado para cumplir con esta meta. El gasto de capital se ve restringido por una escasa capacidad de ejecución. Las diferencias entre los gastos de capital aprobados y concretados son grandes, lo cual refleja una sobreestimación sistemática de la capacidad de ejecución de los organismos ejecutores. Los datos disponibles permiten constatar que los gastos actuales (especialmente los jornales y salarios) se subestiman con frecuencia, mientras que los gastos de capital no se ciñen a los planes del presupuesto (el uso promedio es inferior al 50%)⁵.
- 1.10 Hay una apremiante necesidad de mejorar la capacidad del gobierno de maximizar el uso de los recursos públicos para inversión pública, procurando resolver las limitaciones jurídicas, técnicas e institucionales. El gobierno tiene previsto subsanar estas situaciones fortaleciendo el marco institucional y la capacidad de programación de las inversiones en el sector público y de gestión de su puesta en práctica.

3. Desafíos para una gestión más eficaz del gasto público

- 1.11 El gobierno afronta el desafío de asegurar que el gasto público desempeñe una función importante en la sostenibilidad del crecimiento económico, la reducción de

³ Las exportaciones de alúmina, oro y petróleo alcanzaron el 59% del PIB y representaron el 95% de las exportaciones totales en 2011 (FMI, consulta del Artículo IV correspondiente a 2010).

⁴ En los últimos 20 años, el empleo en el sector público de Suriname se ha mantenido estable, con una tasa del 60% de la población económicamente activa. (Estrategia de país del BID con la República de Suriname 2011-2015, documento GN-2637-3).

⁵ Evaluación de las necesidades de Suriname para la Dirección de Finanzas (documento SU-T1032 y operación ATN/SF-10319-SU). FMI (2007).

la pobreza y el fomento del desarrollo. La magnitud de este problema se refleja en los diagnósticos evaluativos que demuestran la falta de eficacia de la gestión del gasto público. A efectos de subsanar este problema, hay una acuciante necesidad de lograr lo siguiente: (i) un sistema de gestión de la inversión pública que asegure la priorización y selección de proyectos de inversión que generen la mayor tasa de rendimiento posible desde el punto de vista económico y social; (ii) un sistema de adquisiciones eficaz, equitativo, eficiente y transparente; (iii) un sistema de gestión financiera que permita efectuar una asignación eficaz y eficiente de los recursos y (iv) un sistema de auditoría integral y eficaz, que facilite la transparencia y proporcione retroinformación sobre la calidad de los procesos de toma de decisiones y gestión.

- 1.12 En ese sentido, la capacidad del gobierno de maximizar el uso de los recursos disponibles para el gasto de capital se ve limitada por los factores que se detallan a continuación.
- 1.13 **Gestión de la inversión pública.** Para 2011 y 2012, se proyectó que la inversión retornaría gradualmente a su nivel histórico que promediaría el 5,25% del PIB⁶. Un frágil sistema de inversión pública puede constreñir el crecimiento de un país debido a que reduce la eficiencia y la productividad de la inversión pública, con lo cual se genera una serie de proyectos ineficaces y mal ejecutados. Las deficiencias evidenciadas en materia de selección, seguimiento y evaluación tienden a generar abultados sobrecostos, insuficiencia de beneficios, desperdicio de recursos y bajas tasas de finalización en los principales proyectos de infraestructura. Como consecuencia, la contribución del gasto de capital al crecimiento se ve disminuida por la escasa eficiencia del sistema de inversión pública. El sistema de inversión pública de Suriname adolece de las siguientes limitaciones:
- a. El marco institucional de gestión de la inversión pública posee una escasa integración de sus etapas de preinversión, diseño, ejecución y evaluación. El proceso de inversión pública carece de un respaldo normativo que prescriba las funciones y responsabilidades de los diferentes participantes del ciclo de inversión.
 - b. Aún no se han instaurado criterios objetivos para establecer prioridades en materia de proyectos de inversión pública en todas las entidades que participan en el sistema de inversión pública. El Ministerio de Finanzas elaboró los criterios y el Consejo de Ministros los aprobó (operaciones SU-L1026; 2666/OC-SU) en 2011 y su puesta en práctica está pendiente para 2013.
 - c. La planificación fiscal y la elaboración del presupuesto se efectúan con una limitada perspectiva plurianual, todo lo cual se refleja en la calificación (C) que Suriname recibió en 2011 en la evaluación de los estudios de gasto público y responsabilidad financiera (PEFA) sobre las asignaciones fiscales

⁶ FMI, “2011 Article IV Consultation – Staff Report”. Informe de país No. 11/256 del FMI, agosto de 2011.

plurianuales y las proyecciones funcionales⁷. Ello anula la capacidad del gobierno para evaluar la sostenibilidad del programa de inversión pública y al mismo tiempo garantizar el mantenimiento de la disciplina fiscal en forma global.

- d. Hay un frágil nexo que une los presupuestos de inversión con las estimaciones de gastos, que se refleja en la calificación (D) que Suriname recibió en 2011 en la evaluación PEFA sobre la perspectiva plurianual de planificación fiscal, política de gastos y elaboración del presupuesto⁸. De acuerdo con la evaluación PEFA correspondiente a 2011, las consecuencias de los gastos recurrentes no suelen incluirse en las estimaciones presupuestarias a futuro⁹.
- e. Ausencia de metodologías estandarizadas para preparar y evaluar los proyectos de inversión pública. Suriname no dispone de un proceso sistemático de evaluación de los proyectos propuestos. Esta deficiencia limita la capacidad del gobierno de preparar y evaluar los proyectos desde una perspectiva socioeconómica coherente y homogénea, que comprenda un conjunto específico de precios sombra y una tasa de descuento social.
- f. Ausencia de un análisis exhaustivo y un control de calidad en la etapa inicial de los proyectos de inversión pública, ya que los ministerios de línea actualmente manejan la priorización de las inversiones. Dicha revisión debería incluir los aspectos jurídicos, ambientales y técnicos, la consonancia con las prioridades de política y un análisis socioeconómico.
- g. Ausencia de un sistema de seguimiento destinado a evaluar la eficiencia de la ejecución de los proyectos. La falta de un sistema que permita comparar la ejecución de los proyectos (comparación de datos reales con los proyectados) impide que el gobierno advierta las alteraciones que se hayan suscitado en los costos, el programa y los beneficios del proyecto. No es fácil acceder a la información relativa a la ejecución del presupuesto de los proyectos individuales¹⁰.

⁷ Indicador de desempeño 12 (i) – Proyecciones fiscales plurianuales y asignaciones funcionales. Informe PEFA (2011).

⁸ Indicador de desempeño 12 (iv) – Vínculo entre los presupuestos de inversión y las estimaciones de gastos futuros. Informe PEFA (2011).

⁹ En el primer año de cada nuevo mandato presidencial, el gobierno elabora y presenta a la Asamblea Nacional un Plan Plurianual (*Meerjaren Ontwikkelingsplan*) de naturaleza quinquenal. Hay un segundo documento, el Plan Anual (*Jaarplan*), que se presenta anualmente y recoge los avances del Plan Plurianual y define los objetivos de políticas con mayor precisión para el ejercicio fiscal siguiente para cada ministerio, con un desglose de los gastos recurrentes y las inversiones. El Ministerio de Finanzas utiliza dicho documento para estimar los gastos globales y asignar los límites presupuestarios a los ministerios de línea. Adicionalmente, hay seis planes sectoriales de educación, salud, agricultura, vivienda, gobernanza (que se separan en protección legal y seguridad), y supervisión y gestión de las finanzas del estado.

¹⁰ Suriname: Evaluación de necesidades para la Dirección de Finanzas (FMI, 2007).

- h. Ausencia de un mecanismo de evaluación ex post de los proyectos finalizados, que se pueda utilizar para mejorar el diseño y la ejecución de los proyectos futuros.
- 1.14 **Adquisiciones públicas.** Esta área reviste una considerable importancia fiscal y económica, ya que representa una parte importante del gasto público total. En los últimos siete años, las adquisiciones públicas anuales han representado en promedio el 11,5% del PIB¹¹. También desempeña un papel crucial en la ejecución de las inversiones públicas, puesto que debería garantizar que se haga el mejor uso posible de los recursos.
- 1.15 El sistema de adquisiciones públicas de Suriname adolece de las siguientes limitaciones¹².
- a. Existencia de un marco jurídico obsoleto, disperso e incompleto, que data de 1952, que genera una falta de claridad y superposición de jurisdicciones con respecto a importantes requisitos relativos a políticas y procedimientos. Las políticas y principios básicos que rigen las adquisiciones públicas no están fundamentadas en un nivel jurídico lo suficientemente elevado de la legislación, lo que repercute negativamente en el grado de transparencia y claridad de los reglamentos y dificulta su cumplimiento. En la legislación vigente no se establece un requisito explícito según el cual la licitación pública deba ser el método de adquisición preferido o preestablecido.
 - b. La supervisión general centralizada y la función de las políticas están en una etapa incipiente. A pesar de que la Dirección de Adquisiciones Públicas fue creada dentro del Ministerio de Finanzas en 2011 (operación SU-L1026; 2666/OC-SU) para desempeñar estas funciones, la asignación del personal y su capacitación comenzarán a partir de 2012.
 - c. Falta de uniformidad en los procedimientos que aplican los organismos, lo cual redundaría en la ausencia de la debida estandarización de la documentación y prácticas relativas a las adquisiciones.
 - d. Ausencia de un manual de políticas de adquisiciones y de una guía de procedimientos de adquisición del estado, lo cual genera incongruencias en el proceso respectivo¹³.
 - e. Escasa capacidad en materia de adquisiciones debido a la ausencia de una carrera profesional en gestión de adquisiciones en el servicio civil y escasas oportunidades de capacitación¹⁴.

¹¹ Autoridades de Suriname y estimaciones y proyecciones del FMI; comprende bienes y servicios y gastos de capital desde 2005 a 2011.

¹² Informe de evaluación de las adquisiciones nacionales. CARICOM (2003). Sección A.6 Evaluación general de riesgos.

¹³ Informe de evaluación de las adquisiciones nacionales. CARICOM (2003). Anexo 2C – Marco financiero/presupuestario.

- f. Ausencia de un portal de adquisiciones que permita presentar información básica sobre los procesos y disposiciones aplicables a los procesos de adquisiciones públicas para adquirentes y proveedores, y generar datos estadísticos sobre las adquisiciones del estado a nivel del Ministerio de Finanzas. En la actualidad, los avisos sobre adquisiciones se publican de manera irregular en los periódicos locales y en la Gaceta Oficial (*Staatsblad*). Esta disparidad de la información limita la participación en las adquisiciones públicas y debilita la competencia.
 - g. Ausencia de un marco para la presentación, recopilación y mantenimiento de información relativa a las adquisiciones. No se dispone de datos estadísticos de fácil acceso sobre las adquisiciones del estado. La publicidad para las adquisiciones es inadecuada, especialmente en el caso de los contratos de pequeño y mediano valor. La legislación relativa a las adquisiciones no es de fácil acceso debido a que se encuentra desordenada y dispersa, y únicamente el personal que se ocupa de las mismas está familiarizado con dicha legislación.
- 1.16 Estas deficiencias existentes en la gestión de las adquisiciones públicas demoran la ejecución de los proyectos, aumentan los costos, generan un mal desempeño y postergan la obtención de beneficios a los beneficiarios del proyecto¹⁵. Ello se refleja en la baja calificación (D) que se recibió en el indicador de la evaluación PEFA 2011 sobre competencia, uso óptimo de los recursos y control de las adquisiciones¹⁶.
- 1.17 **Gestión de las finanzas públicas.** El sistema de gestión actualmente vigente adolece de una serie de deficiencias que limitan su eficacia en la planificación, ejecución y control del presupuesto y las finanzas del estado. A continuación se detallan algunas de las flaquezas más importantes:
- a. Existencia de un marco jurídico obsoleto e incompleto para la elaboración y ejecución del presupuesto, lo que limita la credibilidad, la transparencia y la amplitud del presupuesto¹⁷
 - b. A nivel operativo, el sistema de gestión de las finanzas públicas adolece de las siguientes deficiencias, según la evaluación correspondiente¹⁸: (i) no genera información sobre los atrasos que se producen en los gastos; (ii) el sistema de clasificación del presupuesto no cumple con las normas internacionales; (iii) falta de predictibilidad en cuanto a la disponibilidad de fondos, a efectos

¹⁴ Informe de evaluación de las adquisiciones nacionales. CARICOM (2003). Sección 1 – Conclusiones y recomendaciones.

¹⁵ Informe de evaluación de las adquisiciones nacionales. CARICOM (2003). Anexo 2F – Desempeño de las adquisiciones.

¹⁶ PI-19 Competencia, uso óptimo de los recursos y control de las adquisiciones. Informe PEFA (2011).

¹⁷ PI-27 Examen legislativo de la ley del presupuesto anual. Informe PEFA (2011).

¹⁸ Evaluación de la gestión de las finanzas públicas. BID (2007).

de comprometer los gastos, lo cual afecta la eficacia de la asignación estratégica de los recursos; (iv) la información sobre la ejecución del presupuesto para el año en curso es escasa y no se realiza la planificación ni el seguimiento del flujo de efectivo, y (v) el actual sistema de información de la gestión financiera es limitado, dado que solamente automatizó los procesos manuales existentes, sin mediar una reingeniería previa.

- 1.18 El desempeño general de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, los procesos y las instituciones de Suriname es deficiente y existen varias áreas esenciales que se deben mejorar. Como consecuencia de estas deficiencias, la evaluación PEFA realizada en 2011 le adjudicó a Suriname el puntaje más bajo (D) por desviaciones en la composición de los resultados de los gastos en comparación con el presupuesto original aprobado (PI-2), la clasificación presupuestaria (PI-5), el acceso público a información fiscal de crucial importancia (PI-10) y la disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios (PI-23).
- 1.19 **Auditoría interna y externa.** La función de auditoría interna se cumple en cada uno de los 17 ministerios del estado. Cada ministerio posee una unidad encargada de dicho propósito. Además de las unidades de auditoría de los ministerios, el gobierno ha creado la Oficina Central de Contabilidad (*Centrale van Landsaccountantdienst*, CLAD), organismo autónomo que presenta sus informes directamente al Ministerio de Finanzas sobre la auditoría interna de los 17 ministerios y aproximadamente 30 entes paraestatales (organismos autónomos y empresas pequeñas).
- 1.20 La auditoría externa es realizada por la Auditoría Suprema de Suriname (*Rekenkamer*), la cual tiene a su cargo la supervisión de la erogación de los fondos previstos en el presupuesto y la aprobación de las cuentas de ingresos y egresos, así como el control de la gestión financiera del estado. La Auditoría Suprema actúa en un amplio ámbito que comprende los ministerios y entes paraestatales (74 organismos gubernamentales autónomos y 20 empresas públicas).
- 1.21 Con el propósito de aumentar la eficiencia y fortalecer la rendición de cuentas en la ejecución de los proyectos, es importante contar con controles internos apropiados en los ministerios pertinentes, además de la instrumentación de funciones fidedignas de auditoría interna y externa. Sin embargo, el cumplimiento de las funciones de auditoría interna y externa se ve limitado por los siguientes factores:
 - a. Escasos controles internos a escala ministerial, debido a la ausencia de una legislación adecuada y a falta de capacidad suficiente para llevar a cabo las actividades de control y auditoría interna.
 - b. Ausencia de un canal de comunicación estructurado entre la Oficina Central de Contabilidad y las unidades ministeriales de auditoría. Como consecuencia, las actividades de auditoría que desempeñan las unidades internas de los ministerios y la Oficina Central de Contabilidad se coordinan únicamente de manera parcial.

- c. Limitada autonomía de las instituciones de auditoría. La Oficina Central de Contabilidad carece de independencia institucional, mientras que la autonomía financiera de la Auditoría Suprema se ve restringida, debido a que su financiamiento operativo proviene de un presupuesto ministerial separado.
 - d. Necesidad de contar con manuales y métodos modernos de contabilidad y auditoría interna.
- 1.22 Estas deficiencias menoscaban la capacidad de las instituciones de auditoría para ejercer su función fiscalizadora y explican los bajos puntajes (D+) que recibió Suriname en las secciones del PEFA relativas a la eficacia de los controles internos sobre los gastos no relacionados con salarios y su alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa¹⁹.

4. Estrategia para la serie programática

- 1.23 El programa esboza una reforma exhaustiva de todo el ciclo de proyectos que se financian con fondos públicos y abarca los aspectos esenciales relativos a la preparación, selección, ejecución, seguimiento y evaluación. El diseño del programa sigue una lógica vertical, en la que cada intervención contribuye al nivel inmediato superior. La primera operación sentó las bases para el resto del programa y se centró en la aprobación formal del contenido y la estructura de las políticas y reformas en cada área, así como la creación de las instituciones fundamentales para poner en práctica las reformas normativas en las áreas de inversión pública y adquisiciones públicas. La presente operación representa el paso siguiente en el proceso y se centra en la redacción del borrador de la legislación, la emisión de los reglamentos y la creación de instrumentos, así como la elaboración del diseño conceptual y la aprobación de los planes de acción. La tercera operación consolidará las reformas mediante la presentación de proyectos de ley a la Asamblea Nacional para su consideración y la emisión y aplicación de reglamentos y herramientas.
- 1.24 **La estrategia del Banco con Suriname y el Noveno Aumento.** El programa guarda consonancia con la Estrategia de país del BID con la República de Suriname para 2011-2015 (documento GN-2637-3). Dicha estrategia plantea una mejora de la calidad del gasto público a través de la prestación de apoyo para la gestión de las inversiones públicas. Este programa contribuirá directamente al logro de dicho objetivo mediante la colaboración con el gobierno para la reforma del gasto público. Asimismo, el programa es coherente con el objetivo del Noveno Aumento General de Recursos del BID en cuanto a otorgar “financiamiento a países pequeños y vulnerables” (documento AB-2764), así como a la provisión de los productos que genera el Banco para contribuir al objetivo de desarrollo regional para 2012-2015 de instaurar o modernizar los sistemas de finanzas públicas.
- 1.25 **Intervenciones del Banco en Suriname.** En los últimos ocho años, el Banco ha proporcionado asistencia técnica y financiera al Gobierno de Suriname en las áreas

¹⁹ Indicadores de desempeño 20 y 26, respectivamente. Informe PEFA (2011).

relacionadas con este programa a través de un préstamo de inversión y cuatro operaciones de cooperación técnica no reembolsable. Algunas de estas operaciones experimentaron dificultades en su ejecución (el párrafo 2.4 contiene una explicación de las lecciones aprendidas y las diferencias que existen en las condiciones para la operación actual).

- 1.26 El Banco también respaldó la elaboración de un estudio de gobernanza y una evaluación PEFA en 2011.

C. Medidas del gobierno para la gestión del gasto público

- 1.27 Desde la primera operación de la serie programática se evidenció un avance considerable en la gran mayoría de las actividades asociadas con el proceso de reforma de la gestión del gasto público. En la sección siguiente se describen las medidas que ha adoptado el gobierno desde el comienzo de la serie programática.

- 1.28 Gestión de la inversión pública. Durante la primera operación, el Consejo de Ministros aprobó una propuesta de creación de un nuevo mecanismo destinado a mejorar la gestión de los proyectos de inversión, mecanismo que sentó las bases para la creación de un sistema moderno de inversión pública que permitirá asegurar que los proyectos sean: (i) seleccionados sobre la base de las prioridades relativas a las políticas de desarrollo; (ii) evaluados según su valor social y económico, y (iii) cuenten con el debido seguimiento y mantenimiento. El Ministerio de Finanzas instituyó una Dirección de Inversión Pública responsable de administrar las políticas de inversión pública y la supervisión pertinente. El Consejo de Ministros también aprobó los criterios mediante los cuales se fijan las prioridades para los proyectos de inversión pública y emitió una ordenanza con la instrucción de que todo el financiamiento que se reciba de donantes para inversión pública sea coordinado y priorizado por el Ministerio de Finanzas. Asimismo, este Ministerio presentó a la Asamblea Nacional el presupuesto conforme a una proyección fiscal a mediano plazo.

- 1.29 Adquisiciones públicas. Durante la primera operación, el gobierno presentó al Consejo de Ministros un plan de acción para su aprobación, destinado a fortalecer el proceso de las adquisiciones públicas, el cual incluye un conjunto de recomendaciones concretas, con prioridades claramente establecidas, que respalda la reforma del sistema de adquisiciones y articula las secuencias y los plazos pertinentes. También incluye recomendaciones para la creación de una nueva entidad que se ocupe de las adquisiciones y el perfeccionamiento de los mecanismos de seguimiento y supervisión, infraestructura básica jurídica e institucional, la instauración de un sistema de reclamaciones, un código de ética, prácticas y procedimientos aplicables a las licitaciones y soluciones futuras para realizar adquisiciones públicas por vía electrónica. El Ministerio de Finanzas también creó una Dirección de Adquisiciones Públicas, que será responsable de la formulación y supervisión de la normativa por la que se registrarán las adquisiciones públicas.

- 1.30 Gestión de las finanzas públicas y auditoría. En cumplimiento de los factores activadores de la primera operación, el Consejo de Ministros aprobó una estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas que incluye objetivos claros, logros estratégicos, principales actividades, metodología de ejecución, evaluación del riesgo, etapas de ejecución, plazo y costos estimados. El Consejo de Ministros también aprobó una nota de política que detalla las funciones que han de cumplir las instituciones de auditoría interna y externa del estado (Oficina Central de Contabilidad y Auditoría Suprema), en la cual se definen las responsabilidades básicas de dichas dependencias y se determinan las medidas tendientes a mejorar su autonomía, así como directrices para elaborar planes estratégicos a mediano plazo para su fortalecimiento institucional. Adicionalmente, la Oficina Central de Contabilidad y la Auditoría Suprema han logrado realizar avances considerables con respecto a sus planes estratégicos de fortalecimiento institucional (factores activadores de la segunda operación), e iniciaron el proceso de validación.

D. Objetivos y componentes

- 1.31 **Objetivo.** El objetivo de esta segunda operación de la serie programática es respaldar las iniciativas de reforma propiciadas por el gobierno y destinadas a mejorar la gestión del gasto público. En las reformas se conjugan iniciativas de política y medidas gubernamentales en tres áreas, a saber: (i) gestión de la inversión pública, (ii) adquisiciones públicas y (iii) gestión de las finanzas públicas y auditoría. La primera de estas áreas contempla los asuntos vinculados a las políticas, prácticas y mecanismos encaminados a mejorar la gestión del ciclo de proyectos, incluida una mejor visión estratégica en la etapa previa a la inversión. Se considera que la segunda y la tercera áreas son pilares fundamentales para mejorar la ejecución de los proyectos. Para cada área de intervención, el programa fijará los factores activadores que se relacionen con la reforma del marco jurídico pertinente, además de los procedimientos o instrumentos de importancia crucial.
- 1.32 Para esta segunda operación, el plan de acción destinado a fortalecer el proceso de adquisiciones públicas y la estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas en el que se enmarca la mejora de la gestión de los proyectos de inversión pública le confiere al Ministerio de Finanzas la autoridad y el mandato de supervisar la inversión pública, las adquisiciones públicas y la reforma de la gestión de las finanzas públicas, respectivamente. Como consecuencia de la primera operación, el Ministerio de Finanzas ha sido facultado para llevar a cabo el proceso de reformas. En atención a este nuevo mandato, la aprobación del marco normativo (condición 1.6) y el libro blanco sobre la ley de presupuesto (condición 3.4) pasó de la órbita del Consejo de Ministros a la del Ministerio de Finanzas. Con respecto al manual de procedimientos (condición 1.8), las disposiciones operativas (condición 2.3), el manual de adquisiciones (condición 2.4) y los documentos normalizados de licitación (condición 2.5), se cambió la expresión “emitido” por “aprobado” debido a que el Ministerio de Finanzas decidió que estos instrumentos debían aplicarse en forma experimental antes de su implantación generalizada (en el enlace opcional número 2 aparece una fundamentación y explicación detalladas de las

modificaciones). Se trata de ajustes menores que no implican cambios sustanciales a la matriz de políticas de la serie programática.

- 1.33 **Componente I. Gestión de la inversión pública.** El objetivo de este componente es perfeccionar el sistema de gestión de la inversión pública. El gobierno refinará el proceso de formulación de proyectos, para lo cual instaurará un sistema de preselección y priorización de los proyectos de inversión pública que se propongan²⁰.
- 1.34 Para la segunda operación, las condiciones previas al desembolso son la aprobación, por parte del Ministerio de Finanzas, de lo siguiente: (i) un marco normativo que establezca un mecanismo destinado a identificar, seleccionar, asignar partidas presupuestarias, supervisar y evaluar los proyectos de inversión pública; (ii) una metodología para la formulación, evaluación y selección de proyectos de inversión pública; (iii) un manual de procedimientos de uso obligatorio a partir de julio de 2013; (iv) un programa formal de capacitación para la formulación, evaluación y selección de proyectos de inversión pública y (v) diseño de un sistema de registro de proyectos de inversión pública y supervisión de su ejecución.
- 1.35 **Componente II. Adquisiciones públicas.** El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia y la transparencia de las adquisiciones públicas. El gobierno incorporará prácticas e instrumentos modernos para asegurar la racionalización del proceso de adquisiciones, con lo cual se generarán ahorros transaccionales, administrativos y de precios y se equiparán las condiciones para la participación de las diferentes partes interesadas del sector privado. Ello contribuirá a optimizar el uso de los recursos, la calidad del gasto, la competencia y la transparencia en el ciclo de adquisiciones.
- 1.36 Para la segunda operación, las condiciones previas al desembolso son la aprobación, por parte del Ministerio de Finanzas, de los siguientes elementos: (i) disposiciones operativas para las adquisiciones públicas; (ii) manual de adquisiciones; (iii) documentos normalizados de licitación; (iv) programa de capacitación formal para los funcionarios que tengan a su cargo las adquisiciones; y (v) un portal de adquisiciones públicas, que contenga datos sobre la arquitectura y la funcionalidad necesaria para brindar información sobre las oportunidades comerciales, llamados a licitación, adjudicación de contratos, actas de apertura de sobres de propuestas, disposiciones, documentos normalizados de licitación y entidades sancionadas.
- 1.37 **Componente III. Gestión de las finanzas públicas y auditoría.** El objetivo de este componente es mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de

²⁰ La mejora de la formulación de los proyectos conlleva la priorización del uso de los recursos del estado, de conformidad con la normativa pública. Ello incluirá metodologías con un exhaustivo análisis económico y social (por ejemplo, PVC, NPV o EAC) que contribuirán a lograr el mayor rendimiento posible de la inversión. La administración del nuevo sistema de gestión de la inversión pública quedará a cargo de la Dirección de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas.

control y auditoría. El programa respaldará la modernización del marco jurídico, los procesos y sistemas de información, además de los planes de acción para las instituciones de auditoría externa e interna.

- 1.38 Para la segunda operación, las condiciones previas al desembolso son la aprobación, por parte del Ministerio de Finanzas, de los siguientes elementos: (i) un plan de acción para la puesta en práctica de la estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas; (ii) un libro blanco sobre una nueva ley de presupuesto; (iii) el diseño conceptual de un sistema de información de la gestión financiera. Adicionalmente, (iv) las autoridades de la Oficina Central de Contabilidad y la Auditoría Suprema aprobarán sus respectivos planes estratégicos de fortalecimiento institucional.

E. Repercusiones previstas, resultados principales y beneficiarios

- 1.39 La repercusión prevista del programa es la mejora de la calidad de la inversión pública. Los resultados esperados del programa son: (i) la mejora del sistema de gestión de la inversión pública; (ii) una mayor transparencia y eficiencia en las adquisiciones públicas y (iii) la mejora de los sistemas de gestión y control de las finanzas públicas. Los indicadores de resultados para cada componente del programa se incluyen en la [matriz de resultados](#).
- 1.40 No hay variaciones con respecto a los resultados esperados del programa, tal como se estipula en el documento marco de la serie programática (documento PR-3330).
- 1.41 Los resultados del programa reflejan el compromiso del gobierno de velar por la sostenibilidad de las reformas, a fin de asegurar que la política y la administración fiscal estén en consonancia con los principios de prudencia, que los procesos de adquisiciones y gestión de las finanzas estén mejor integrados, y que el marco normativo sea coherente con las normas internacionales (una descripción de los indicadores de resultados puede consultarse en el [Informe PEFA](#)).
- 1.42 Los beneficiarios directos del programa serán los funcionarios públicos de los 17 ministerios del gobierno central que desempeñan funciones de gestión de proyectos, adquisiciones, auditoría y presupuesto. Los beneficiarios finales serán: (i) el sector privado local, que se verá favorecido por el uso de procesos más competitivos, eficientes y transparentes de adquisiciones públicas; (ii) los organismos estatales, que se beneficiarán de procesos más eficientes y eficaces y (iii) la población en general, que se beneficiará de programas de inversión del sector público de mayor calidad y más focalizados.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumento de financiamiento y estrategia del programa

- 2.1 El programa es el segundo de una serie de tres operaciones independientes, pero técnicamente vinculadas entre sí, con un valor de US\$20 millones cada una, bajo la modalidad de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. La estructura de la operación de préstamo es acorde con las disposiciones previstas en

los documentos GN-2200-13 y CS-3633. Esta estructura de financiamiento se considera la más apropiada, en virtud de que se trata de un mecanismo flexible y eficaz para sustentar las reformas complejas y a largo plazo, para las que se requiere una secuencia de medidas de implementación, además de un diálogo más amplio. Los montos y la cantidad de operaciones que comprende el programa incluyen los siguientes elementos: (i) las proyecciones del gobierno sobre necesidades financieras; (ii) el plazo requerido para poner en práctica la reforma en etapas consecutivas y (iii) el grado de participación política necesaria para la ejecución de las reformas.

- 2.2 Esta segunda operación, que se financiará con recursos del Capital Ordinario del Banco, consta de una serie de reformas operativas y normativas cuyo cumplimiento deberá ocurrir en forma previa al único desembolso que se efectuará por la suma de US\$20 millones. La primera operación fue desembolsada totalmente el 20 de diciembre de 2011, mientras que se prevé que el desembolso de esta segunda operación tenga lugar en 2012. Actualmente, la tercera operación de la serie programática está prevista para aprobación en 2014. Esta operación utilizará la Facilidad de Financiamiento Flexible, la nueva plataforma financiera desde la cual se negocian todos los préstamos del Capital Ordinario con garantía soberana desde el 1 de enero de 2012.

B. Lecciones aprendidas a partir de operaciones relacionadas en Suriname y otros préstamos en apoyo de reformas de política

- 2.3 En junio de 2011, el gobierno solicitó la cancelación del programa de fortalecimiento de la gestión del sector público (operación 1547/OC-SU), que incluía un componente relativo a la reforma de las adquisiciones públicas. El programa general contó con el desembolso de solamente el 25% del préstamo de inversión. La causa de que el desempeño del componente fuera deficiente fue la fragilidad de los sistemas de gobernanza, derivada de la ausencia de una entidad dedicada a las adquisiciones públicas y la existencia de un marco jurídico obsoleto, disperso e incompleto. La principal lección aprendida a partir de esta operación es que el instrumento financiero en apoyo de reformas de política es una modalidad más apropiada para respaldar las reformas normativas como las que se vinculan a los marcos legislativo y jurídico, y la creación de nuevas entidades dentro del Ministerio de Finanzas. Una reforma exhaustiva del gasto público plantea desafíos políticos, y un préstamo en apoyo de reformas de política puede brindar los incentivos necesarios para emprenderla. Ello sería mucho más difícil de lograr con otros instrumentos como, por ejemplo, un préstamo de inversión, tal como se hizo evidente en el caso de la operación 1547/OC-SU.
- 2.4 En noviembre de 2011 se aprobó la primera operación de la serie programática (documento 2666/OC-SU); se dio cumplimiento a todas las condiciones previas y el desembolso del préstamo en apoyo de reformas de política se efectuó en diciembre de 2011. Algunas de las principales lecciones aprendidas en esta operación fueron las siguientes: (i) que la creación de un Comité Coordinador es un mecanismo eficaz para la coordinación interinstitucional y (ii) que es crucial obtener fondos de

asistencia técnica por adelantado como complemento de las reformas, debido a que es difícil pronosticar todas las necesidades de financiamiento que puedan surgir.

C. Riesgos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales

2.5 De acuerdo con las disposiciones contenidas en la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (política OP-703), esta operación no requiere clasificación.

D. Otras consideraciones y riesgos de importancia

2.6 La implementación de una cantidad de reformas visibles en virtud de este programa requiere un elevado grado de apoyo político de manera permanente. De no contarse con dicho apoyo, existe la posibilidad de que el programa no logre los resultados esperados, lo que es especialmente aplicable con respecto a la puesta en práctica del plan de acción para adquisiciones. Este riesgo será mitigado por los siguientes factores: (i) elaboración del programa sobre la base de la agenda de reformas del gobierno y (ii) apoyo a las autoridades mediante soluciones realistas que se puedan aplicar en el contexto de Suriname. Estas medidas fortalecen el compromiso del gobierno y su adopción del programa como propio, tal como se refleja en la [carta de políticas](#).

2.7 Asimismo, se requerirá realizar una considerable tarea de capacitación, a fin de lograr el fortalecimiento de las capacidades necesarias para llevar a cabo la ejecución satisfactoria de estas reformas. Estos riesgos serán mitigados mediante la aplicación coordinada de las siguientes medidas: (i) preparación y puesta en práctica de una estrategia de gestión del cambio; (ii) sensibilización pública acerca de la necesidad de la reforma; (iii) mantenimiento de un diálogo permanente con el gobierno y (iv) prestación de asistencia técnica útil para el fortalecimiento de capacidades.

2.8 Habida cuenta de que el alcance del programa es ambicioso, una coordinación ineficiente puede poner en peligro el éxito del proyecto. Este riesgo queda mitigado por el firme compromiso demostrado por el Ministerio de Finanzas con el programa de reformas, según se indica en la carta de políticas, y por la creación de un Comité Coordinador destinado a facilitar la coordinación entre los distintos organismos. Asimismo, el Ministerio de Finanzas ha designado a un Coordinador del Programa.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

3.1 Cláusulas contractuales especiales. Este préstamo se desembolsará en una sola erogación, una vez que la operación sea elegible para el desembolso y el prestatario haya presentado, a satisfacción del Banco, la documentación que demuestre el debido cumplimiento de las condiciones relacionadas con las políticas descritas en la matriz de políticas (véase el Anexo II) (véanse párrafos 1.28, 1.32 y 1.35).

- 3.2 El organismo ejecutor será el Ministerio de Finanzas, el cual presentará las pruebas de haber dado cumplimiento a las condiciones del programa. El Ministerio de Finanzas creó un Comité Coordinador del programa, que se encargará de la orientación y supervisión general del programa y de la coordinación entre los organismos. Este Comité evalúa el avance de la ejecución de las reformas normativas e interactúa con otros participantes institucionales para facilitar la ejecución del programa. El Comité será presidido por el Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas, o la persona que éste designe, y estará integrado, entre otros, por representantes de las instituciones que tengan responsabilidades específicas en la ejecución de las reformas.
- 3.3 El Ministerio de Finanzas ha designado a un Coordinador del Programa, quien se encargará de las siguientes funciones: (i) apoyar a las entidades que participen en la ejecución; (ii) coordinar la ejecución del programa; (iii) revisar y presentar los planes de trabajo y los informes de avance al Comité Coordinador; (iv) comprobar que se dé cumplimiento oportuno a los factores activadores y parámetros de desempeño que se establecen en la matriz de políticas; (v) reunir la información necesaria sobre los indicadores que se especifican en la matriz de resultados y (vi) prestar asistencia en las adquisiciones y procesamiento de contratos.

B. Mecanismos de seguimiento de resultados

- 3.4 El gobierno dará seguimiento a la ejecución del programa de reformas a través del Ministerio de Finanzas y el Comité Coordinador, y contará con el apoyo técnico del equipo de proyecto. El prestatario y el Banco celebrarán reuniones semestrales destinadas a examinar los avances logrados en la ejecución del programa y en el cumplimiento de las condiciones establecidas para las operaciones posteriores. A efectos de dichas reuniones, el prestatario presentará la información y documentación que el Banco le solicite.
- 3.5 Se utilizará un método de evaluación reflexiva, que tomará como referencia los factores activadores y los indicadores previstos en las matrices de políticas y de resultados y en la información que aporte un consultor independiente. Al final de la serie programática, el Banco elaborará un informe de terminación del proyecto, a fin de evaluar los resultados alcanzados por el programa, su sostenibilidad a largo plazo y las lecciones aprendidas, con miras a perfeccionar las operaciones futuras.

C. Intervenciones complementarias del Banco y actividades de apoyo técnico

- 3.6 Las actividades planificadas para lograr las metas de la segunda y tercera operaciones cuentan con el apoyo de los fondos de donantes administrados por el gobierno y la cooperación técnica que se brinda en el marco del Programa de ejecución del pilar externo del plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo (PRODEV), denominada “Fortalecimiento de la gestión para la obtención de resultados” (operación ATN/OC-12149-SU), por US\$1,5 millón, y la cooperación técnica denominada Fortalecimiento de las compras públicas en Suriname (ATN/FI-13102-SU), por US\$250.000.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	La intervención está alineada al programa de préstamos para (i) países pequeños y vulnerables, y (ii) apoyar la cooperación e integración regional.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	La intervención contribuye a los productos del Banco: Sistemas Financieros Públicos implementados o mejorados.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2637-3	La operación contribuye al mejoramiento de los sistemas nacionales para facilitar las funciones de planeación e inversión pública y asegurar el control apropiado del gasto público.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2661-4	La intervención se encuentra incluida en el Documento de Programación de País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	7.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.1	25%	10
4. Análisis económico ex ante	7.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.1	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	Adquisiciones: Contratación de Consultores Individuales.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	Se preparó un OI que proveerá asistencia técnica para apoyar al país en las áreas de adquisiciones y cambios en la administración.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	La evaluación ex-post permitirá extraer lecciones sobre el fortalecimiento del sistema de inversión pública en Surinam.	

Esta es la segunda operación de un préstamo programático de política (PPBL) para el gobierno de Surinam. Será financiado enteramente con recursos de capital ordinario por US\$ 20 millones. El objetivo general del proyecto es apoyar al gobierno de Surinam en sus esfuerzos por mejorar el manejo de la inversión pública. Estas reformas combinan iniciativas políticas y acciones del gobierno en tres áreas: (i) administración de la inversión pública, (ii) adquisiciones públicas, y (iii) administración de las finanzas públicas y auditoría. El programa tiene un diagnóstico aceptable que presenta las deficiencias encontradas y sus magnitudes. La justificación sobre la efectividad de intervenciones similares en otro contexto y el tamaño de la intervención es aceptable. Los resultados en general se encuentran correctamente definidos y casi todos los indicadores son SMART. Los productos también se encuentran aceptablemente definidos y así generan coherencia en la lógica vertical del programa.

Se han definido mecanismos generales de monitoreo y se ha asignado presupuesto para dicha actividad. La operación tiene una evaluación reflexiva y hay un plan de evaluación con las principales actividades a desarrollar. Se hizo un análisis económico de algunos de los componentes, en el cual la mayoría de los costos se encuentran adecuadamente cuantificados. Además, la mayoría de los supuestos utilizados han sido definidos con claridad.

El programa tiene correctamente identificados los principales riesgos, así como las medidas de mitigación requeridas. Finalmente, se presentan indicadores para todos los riesgos que permiten dar seguimiento a la implementación de dichas medidas de mitigación.

MATRIZ DE POLÍTICAS¹

Objetivo	Condiciones de políticas – Primera operación del préstamo	Condiciones de políticas – Segunda operación del préstamo	Factores activadores – Tercera operación del préstamo
Estabilidad macroeconómica.			
Mayor estabilidad macroeconómica.	Que el marco macroeconómico del prestatario sea compatible con los objetivos del programa.	Que el marco macroeconómico del prestatario sea compatible con los objetivos del programa.	Que el marco macroeconómico del prestatario sea compatible con los objetivos del programa.
Componente I: Gestión de la inversión pública.			
Mejora del sistema de gestión de la inversión pública.	<p>(1.1) Aprobación por el Consejo de Ministros de un marco para mejorar la gestión de los proyectos de inversión pública. El marco sentará las bases para la creación de un moderno sistema de inversión pública que garantice que los proyectos: (a) sean seleccionados sobre la base de las prioridades de las políticas de desarrollo; (b) sean evaluados por su valor social y económico, y (c) cuenten con la debida supervisión y mantenimiento.</p> <p>(1.2) Creación de la Dirección de Inversión Pública en el Ministerio de Finanzas. Designación del jefe de dicha dependencia, que rendirá cuentas al Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas o al Ministro. La Dirección de Inversión Pública será responsable de la política de inversión pública y su supervisión.</p>	<p>(1.6) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de un marco normativo que establezca un mecanismo para identificar, seleccionar, efectuar la asignación presupuestaria, supervisar y evaluar los proyectos de inversión pública.</p> <p>(1.7) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de metodologías para la formulación, evaluación y selección de los proyectos de inversión pública (metodologías).</p> <p>(1.8) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de la emisión de un manual de procedimientos para tramitar las inversiones públicas y de uso obligatorio a partir de 2013.</p> <p>(1.9) Aprobación por el Ministerio de Finanzas del programa de capacitación formal para la formulación, evaluación y selección de los proyectos de inversión pública.</p>	<p>(1.11) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de un marco normativo que establezca un mecanismo para identificar, seleccionar, asignar partidas presupuestarias, supervisar y evaluar los proyectos de inversión pública, el cual deberá haber entrado legalmente en vigor.</p> <p>(1.12) Verificación de que todos los nuevos proyectos de inversión presentados al Ministerio de Finanzas para su aprobación: (i) cumplan con los criterios de selección estratégica según se definen en las metodologías y (ii) cuenten con una evaluación económica previa.</p> <p>(1.13) Emisión por el Ministerio de Finanzas de una ordenanza de instrucciones presupuestarias para la asignación de fondos destinados al mantenimiento de la infraestructura.</p>

¹ El enlace electrónico opcional #2 contiene una comparación de los factores activadores originales y los actuales para la segunda operación y se explican las modificaciones efectuadas.

Objetivo	Condiciones de políticas – Primera operación del préstamo	Condiciones de políticas – Segunda operación del préstamo	Factores activadores – Tercera operación del préstamo
	<p>(1.3) Fijación de criterios para la priorización de los proyectos de inversión pública aprobados por el Consejo de Ministros.</p> <p>(1.4) Emisión de una ordenanza con la instrucción de que todo financiamiento recibido de donantes para inversión pública deberá ser coordinado y priorizado por el Ministerio de Finanzas, y aprobado por el Consejo de Ministros.</p> <p>(1.5) Adopción de un marco fiscal a mediano plazo para evaluar la sostenibilidad del programa de inversión pública y garantizar la disciplina fiscal global; dicho marco se deberá presentar a la Asamblea Nacional junto con el proyecto de presupuesto.</p>	<p>(1.10) Aprobación por el Ministerio de Finanzas del diseño de un sistema de registro y supervisión de los proyectos de inversión pública.</p>	<p>(1.14) Emisión por el Ministerio de Finanzas de una ordenanza sobre la publicación, en el sitio virtual del Ministerio de Finanzas, de los informes sobre proyectos individuales en lo referente a su plan de ejecución.</p>
Componente II: Adquisiciones públicas.			
<p>Mayor eficiencia y transparencia en las adquisiciones públicas.</p>	<p>(2.1) Preparación de un plan de acción para fortalecer las adquisiciones públicas, aprobado por el Consejo de Ministros.</p> <p>(2.2) Creación de la Dirección de Adquisiciones Públicas dentro del Ministerio de Finanzas, que tendrá a su cargo la ejecución del plan de acción. Designación del jefe de dicha dependencia, que rendirá cuentas al Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas. La Dirección de Adquisiciones Públicas será responsable de la política de adquisiciones públicas y su supervisión.</p>	<p>(2.3) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de las disposiciones operativas para las adquisiciones públicas.</p> <p>(2.4) Aprobación por el Ministerio de Finanzas del manual de adquisiciones.</p> <p>(2.5) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de los documentos normalizados de licitación.</p> <p>(2.6) Inicio del programa de capacitación formal para los funcionarios públicos a cargo de las adquisiciones.</p> <p>(2.7) Creación de un portal de adquisiciones públicas con la arquitectura y funcionalidad necesarias que provea información sobre oportunidades comerciales, llamados a</p>	<p>(2.8) Presentación a la Asamblea Nacional de un proyecto de ley sobre adquisiciones públicas, y emisión de disposiciones operativas por parte del Ministerio de Finanzas.</p> <p>(2.9) Emisión por el Ministerio de Finanzas de un decreto financiero que disponga que todos los contratos que superen el límite establecido utilicen los documentos normalizados de licitación en sus procesos de adquisición.</p> <p>(2.10) Cumplimiento por todos los entes públicos de la publicación de información en el portal de adquisiciones públicas.</p>

Objetivo	Condiciones de políticas – Primera operación del préstamo	Condiciones de políticas – Segunda operación del préstamo	Factores activadores – Tercera operación del préstamo
		licitación, adjudicación de contratos, actas de apertura de sobres de propuestas, disposiciones y documentos normalizados de licitación.	
Componente III: Gestión de las finanzas públicas y auditoría			
Mejora de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de control.	<p>(3.1) Aprobación por el Consejo de Ministros de una estrategia para la reforma de la gestión de las finanzas públicas. La estrategia esboza la guía para mejorar la gestión de las finanzas públicas, con objetivos claros, logros estratégicos, actividades principales, metodología de ejecución, evaluación del riesgo, etapas de ejecución, plazo y costo estimado.</p> <p>(3.2) Aprobación por el Consejo de Ministros de una nota de política que detalle las acciones básicas para mejorar las funciones de auditoría interna y externa en el gobierno (Oficina Central de Contabilidad y Auditoría Suprema). La nota incluirá una definición de las responsabilidades básicas de dichas oficinas, la identificación de medidas para mejorar su autonomía, y directrices para elaborar planes estratégicos a mediano plazo para su fortalecimiento institucional.</p>	<p>(3.3) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de un plan de acción para la puesta en práctica de la estrategia para la reforma de la gestión de las finanzas públicas.</p> <p>(3.4) Aprobación por el Ministerio de Finanzas de un libro blanco sobre una nueva ley de presupuesto.</p> <p>(3.5) Aprobación por el Ministerio de Finanzas del diseño conceptual del Sistema de Información sobre Gestión Financiera.</p> <p>3.6) Aprobación por las respectivas autoridades de planes estratégicos para el fortalecimiento institucional de la Oficina Central de Contabilidad y la Auditoría Suprema.</p>	<p>(3.7) Implementación en marcha de las medidas básicas definidas en la estrategia para la reforma de la gestión de las finanzas públicas. Dichas medidas procurarán subsanar las principales flaquezas existentes en las áreas de elaboración de presupuestos, gestión de efectivo, contabilidad y presentación de informes, entre otros.</p> <p>(3.8) Presentación ante la Asamblea Nacional del proyecto de Ley del Presupuesto.</p> <p>(3.9) Iniciación de la puesta en práctica del Sistema mejorado de Información sobre la Gestión Financiera.</p> <p>(3.10) Implementación en marcha de las medidas básicas definidas en los planes estratégicos de la Oficina Central de Contabilidad y la Auditoría Suprema.</p> <p>(3.11) Implantación por la Oficina Central de Contabilidad del mecanismo formal para efectuar el seguimiento de las recomendaciones de auditoría. El mecanismo incluye los siguientes elementos: (i) creación de un canal de comunicación entre la Oficina Central de Contabilidad y las unidades de auditoría interna de los ministerios y (ii) procedimientos para informar a dicha Oficina de las medidas adoptadas por los ministerios para poner en</p>

Objetivo	Condiciones de políticas – Primera operación del préstamo	Condiciones de políticas – Segunda operación del préstamo	Factores activadores – Tercera operación del préstamo
			práctica las recomendaciones incluidas en los informes de auditoría.