



RE-381

***Evaluación del Programa de País:
Suriname 2007-2010***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

*Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.*

Diciembre de 2010

Sólo para Uso Oficial de OVE

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	CONTEXTO NACIONAL	1
A.	Desafíos de desarrollo: Rasgos estructurales	1
B.	Desafíos de desarrollo: Competitividad y sector privado.....	4
C.	Desafíos de desarrollo: Desarrollo social y medio ambiente	5
D.	Desarrollo económico reciente de Suriname	8
E.	Conclusiones.....	10
II.	FINALIDAD DEL PROGRAMA.....	10
A.	Volumen de préstamos.....	11
B.	Pilares estratégicos, operaciones e instrumentos	11
C.	Desempeño de la cartera	14
D.	Modalidad de acción	14
E.	Trabajo analítico	15
F.	Conclusiones.....	16
III.	EJECUCIÓN	17
A.	Volumen de préstamos.....	18
B.	Pilares estratégicos, operaciones e instrumentos	18
C.	Desempeño de la cartera	19
D.	Modalidad de acción	20
E.	Trabajo analítico	22
F.	Conclusiones.....	22
IV.	ASISTENCIA TÉCNICA: PROGRAMADA Y EJECUTADA.....	23
A.	Finalidad	23
B.	Ejecución	24
C.	Resultados.....	25
D.	Conclusiones.....	26
V.	EFFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO	26
A.	Metas estratégicas.....	26
B.	Metas de proyectos y pilares.....	27
C.	Conclusiones.....	31
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	31

ANEXOS

Anexo I	Información de antecedentes
Anexo II	Cuadro y gráficos intenciones de los programas
Anexo III	Cuadros y gráficos sobre desempeño y ejecución
Anexo IV	Cuadros y gráficos sobre asistencia técnica
Anexo V	Cuadros y gráficos sobre efectividad en el desarrollo
Anexo VI	Cuadros y gráficos sobre conclusiones y recomendaciones

RESUMEN EJECUTIVO

Suriname reúne un singular conjunto de características entre los clientes del BID que plantea complejos desafíos de desarrollo para el país y para el Banco, en cuanto a la capacidad de éste para definir su ámbito estratégico y su modalidad de acción en el país.

Suriname es el país de menor extensión en Sudamérica; el más abierto, con exportaciones altamente concentradas de alúmina, oro y, cada vez más, petróleo; el más fragmentado en términos de lenguas habladas, composición étnica y principales religiones, e históricamente el mayor receptor de asistencia per cápita. Asimismo, es uno de los que más recientemente ha accedido a la independencia y a la condición de miembro prestatario del Banco. Aunque su PIB per cápita lo sitúa en un rango medio en la región, el país comparte muchas características de los países pobres altamente endeudados (PPME), aunque no presenta dificultades de deuda externa.

Este cúmulo de características implica a priori, partiendo de un extenso volumen de estudios, una alta probabilidad de turbulencia política, bajo desempeño económico y frágil desarrollo económico. Durante la mayor parte del período transcurrido desde la independencia en 1975, el devenir económico y político del país respondió a estas expectativas. Sin embargo, en el período que abarca esta evaluación, el país ha registrado un favorable desempeño económico, propiciado en buena medida por el auge mundial del precio de los productos básicos, aunado a una prudente gestión macroeconómica y de la deuda por parte de un gobierno que supo superar los desafíos que suponía la dependencia de coaliciones multipartidistas. Empero, en vista de la escasez de datos, está por determinar si el reciente auge tuvo efectos favorables para los pobres y en qué grado se ha avanzado hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las perspectivas de desempeño macroeconómico a mediano plazo son positivas.

La finalidad estratégica del Banco tal como se expresaba en la Estrategia de País de 2007 fue encomiable, aunque su puesta en práctica no lo fue. La finalidad de la programación fue **pertinente y coherente**. En cuanto a la pertinencia, ésta se determinó con respecto a (i) los desafíos de desarrollo, (ii) las prioridades declaradas del gobierno y (iii) el extenso trabajo económico y sectorial preparatorio del Banco, combinado con la promesa de facilitar el acceso público al trabajo analítico existente y futuro. Sin embargo, estos dos aspectos no fueron adecuadamente tratados por el Banco. Por un lado, no se incorporó en la estrategia un diagnóstico crucial, común en todo el trabajo analítico realizado en preparación de la estrategia, a saber, la escasez de datos e información y la falta de acceso a la información existente; por otro, no se abordó la probabilidad de que el petróleo pudiera convertirse en fuente de dificultades más que de beneficios. En cuanto a la coherencia, ésta se estableció en términos de (i) la combinación propuesta de instrumentos del Banco, que implicaba un incremento de los préstamos no soberanos; (ii) los criterios de programación de la cooperación técnica del Banco, con miras a concentrar los esfuerzos en ámbitos estratégicos clave, y (iii) una mayor coordinación con otros donantes, lo que incluye la asistencia en la creación de un punto focal en el gobierno y el acuerdo con otros donantes para utilizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio como elementos motores de la relación con Suriname. Los logros en materia de pertinencia y coherencia dependían del cambio propuesto en la modalidad de acción del Banco en el país, en el sentido de asignar mayores recursos y una

combinación adecuada de aptitudes del personal para secundar el programa y llevar adelante el diálogo de políticas. No obstante, los logros obtenidos respecto de estas intenciones fueron exiguos. El nivel efectivo de **pertinencia y coherencia** del programa es por lo tanto **bajo**. El Banco no consiguió concretar sus promesas de préstamos (de los cuales sólo se aprobaron tres) ni orientar su cartera hacia el desarrollo del sector privado y los créditos no soberanos. Por otra parte, tampoco dio pleno cumplimiento a los criterios de programación de sus operaciones de cooperación técnica ni a su voluntad de divulgar al público el volumen existente de estudios económicos y sectoriales. En gran medida, el Banco no reforzó la coordinación de donantes liderada por el gobierno ni utilizó los Objetivos de Desarrollo del Milenio para dar seguimiento al desempeño.

El Banco consiguió reducir sus propios costos de preparación y ejecución. No obstante, estos logros se obtuvieron en menoscabo de otros indicadores de la cartera. Así, la **eficiencia** del Banco fue **baja**. El Banco tampoco pudo medir de manera sistemática la efectividad de su programa en términos de desarrollo, por lo que la **eficacia** del programa **se desconoce** en general. En consecuencia, muy poco puede decirse acerca de la efectividad en el desarrollo de las intervenciones del Banco.

De ahí que, si se mide el éxito en términos de flujos financieros, el programa fue satisfactorio, ya que los flujos superaron los niveles de referencia programados (aun cuando no se cumplieron todos los activadores para una hipótesis alta de financiamiento). También, si el éxito se mide por el recorte de costos (esto es, una reducción de los costos de preparación y ejecución), el programa fue un éxito, dado que dichos costos decrecieron con respecto a sus niveles anteriores y a los promedios para todo el Banco. Sin embargo, los resultados fueron peores en prácticamente todas las demás dimensiones pertinentes para la función de desarrollo del Banco.

La brecha entre las promesas del programa y sus resultados concretos puede atribuirse a factores de demanda y de oferta. Una perspectiva de la demanda indica que los productos específicos contenidos en el programa carecían de un alto sentido de identificación del país con el programa; por su parte, las consideraciones de oferta indican que el Banco pudo haber subfinanciado el cambio previsto de su modalidad de acción en Suriname, en perjuicio de su voluntad de mantener un diálogo continuo con el país para plasmar efectivamente sus promesas de programación. Este subfinanciamiento tuvo lugar a pesar del cambio programado en los recursos y la combinación de aptitudes de la Representación, y de la función del Banco como mayor acreedor individual.

En lo esencial, los principales elementos que el Directorio Ejecutivo del Banco encomió en la estrategia quedaron sin concretar. En el Informe del Presidente del Comité de Programación se señalaba lo siguiente: *Los Directores elogiaron el enfoque de la nueva estrategia, más centrado en el fortalecimiento de capacidades y la infraestructura.* Esto sólo se concretó en parte. *La reducción del número de iniciativas de mayor envergadura permitiría seguir más de cerca la implantación de proyectos.* Esto no se concretó. *Varias Sillas insistieron en la necesidad de reforzar el papel del Banco en la coordinación de donantes, considerando que es el principal prestamista multilateral de Suriname.* Tampoco se concretó. *Teniendo en cuenta las reservas potencialmente significativas de petróleo y gas, también se recomendó que el Banco asista a las autoridades del país en la expansión de este sector de actividad.* No se concretó.

El Banco aún no ha definido ni concretado satisfactoriamente un ámbito estratégico específico, ni hallado una modalidad de acción pertinente (relación de la Representación con la Sede, con Suriname y con otros donantes). El objetivo de transformarse en un socio eficaz para el desarrollo del país ha seguido siendo difícil de alcanzar.

La anterior Evaluación del Programa de País contenía 13 recomendaciones, las cuales conservan hoy la misma vigencia que en 2006. Sin embargo, con tres años más de experiencia, OVE recomienda que el Banco considere las siguientes recomendaciones a fin de acrecentar su eficacia como socio para el desarrollo:

En primer lugar, reconsiderar su modalidad de acción.

- a. Incrementar el financiamiento asignado a la Representación y modificar la combinación de aptitudes de su personal en el país, como se preveía hacer inicialmente. El Banco debe impulsar más decididamente su agenda de coordinación de donantes, con el liderazgo del país. Asimismo, debe valerse de los principios de la Declaración de París para guiar no sólo la coordinación con otros donantes, sino también su propia modalidad de acción estratégica.
- b. Hacer un tema prioritario de la recopilación de datos primarios (administrativos en los principales órganos estatales y derivados de encuestas del instituto nacional de estadística), facilitando a la vez la divulgación transparente de información acerca de los datos y su análisis. Esto debería inscribirse en una amplia estrategia general de transparencia, a fin de propiciar un debate público documentado sobre políticas y el uso generalizado de mecanismos de toma de decisión basados en información empírica, tanto en el país como en la relación entre éste y el Banco. El Banco podría comenzar demostrando la efectividad de sus operaciones en términos de desarrollo.
- c. Definir, concretar, medir y notificar el uso estratégico de su extensa cartera de cooperación técnica. El Banco debería crear un sistema local, incorporado en una entidad de gobierno, que dé cuenta de los avances (actividades y productos) y sea de fácil acceso para terceros. El sistema también debería incluir la labor analítica del Banco (mediante operaciones de cooperación técnica, operaciones y estudios independientes).

En segundo lugar, revisar el ámbito estratégico del Banco y las operaciones correspondientes. El ámbito y los desafíos estratégicos siguen siendo en esencia los que el Banco identificó por medio de su trabajo analítico:

- a. Persistente intervención del sector público en la economía.
- b. Carencia de una masa crítica de actividades del sector privado.
- c. Deficiente integración social.

A ello se añade la posibilidad cada vez mayor de intensificación de los síntomas de “síndrome holandés” (o maldición de los recursos naturales). Con todo, la implantación de la anterior estrategia de país, aquí analizada, indica que el Banco debe obrar para asegurarse de que el país tenga un alto sentido de identificación con la estrategia prevista en las propuestas de operaciones y asistencia técnica. Aquellos elementos dentro de la finalidad

estratégica propuesta del Banco y el respectivo conjunto de operaciones que no sean adoptados por el país deberán recogerse en la próxima estrategia de país.

I. CONTEXTO NACIONAL

- 1.1 Esta Evaluación del Programa de País se centra en el período abarcado por la anterior Estrategia de País, entre 2007 y 2010 (documento GN-2459), aunque no de modo exclusivo, dado que buena parte de la cartera activa durante dicho período se aprobó en ciclos de programación previos¹. La anterior Estrategia de País del Banco para el período comprendido entre 1999 y 2001 vino seguida de actualizaciones hasta 2006 y se analizó en la pasada Evaluación del Programa de País (documento RE-318).
- 1.2 Este capítulo tiene el propósito general de exponer el contexto nacional en el que se concibieron, implantaron y modificaron la estrategia y los programas del Banco. Estas características se utilizan como parámetros en los criterios evaluativos de la Evaluación del Programa de País.
- 1.3 La descripción y el análisis del contexto del país y sus retos de desarrollo se ven limitados por la escasez de datos esenciales en materia de desarrollo; la información existente es a menudo fragmentaria, de baja frecuencia, o no disponible para terceros. Todo ello implica que numerosos temas no se recojan en esta evaluación, al no existir datos pertinentes sobre desarrollo que permitan evaluar las variaciones en el tiempo y trazar comparaciones entre países. En lo que atañe a los datos macroeconómicos, el FMI señalaba en su más reciente Consulta del Artículo IV que ... *las estimaciones de cuentas nacionales se publican con intervalos muy largos, y aún no se cuenta con un desglose de las cuentas nacionales en lo que respecta al gasto... la prolongada tardanza en el suministro de datos de origen afecta a las estimaciones del PIB desde una perspectiva de la producción* (FMI, 2010). De hecho, las últimas cifras disponibles sobre el PIB por sectores se remontan al año 2003. En una reciente evaluación sobre la calidad y disponibilidad de los datos y metadatos sociales del país suministrados a las partes interesadas a efectos de seguimiento e información sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se concluía que los datos microeconómicos son menos “sólidos” que los macroeconómicos: *Los datos microeconómicos asociados a los ODM no presentan la misma solidez, por ejemplo en lo concerniente a variables como la media de años de escolarización, el salario promedio, etc. ... el desempeño en relación con los ODM no se somete a un adecuado seguimiento desde el punto de vista estadístico, y [la] mayoría de los datos siguen estando disponibles en formato impreso; el público experimentará dificultades para acceder a metadatos para múltiples variables administrativas* (véase James *et. al.* 2010).

A. Desafíos de desarrollo: Rasgos estructurales

- 1.4 Suriname es el país menos extenso de Sudamérica, el menos poblado de la región (con cerca de medio millón de habitantes) y uno de los de más reciente existencia (se independizó en 1975). El país destaca entre los miembros prestatarios del BID

¹ A efectos de presentación, y para evitar recargar innecesariamente el texto, la documentación de apoyo (cuadros, gráficos y referencias) se anexa a cada capítulo.

como el más fragmentado en términos de lenguas habladas, composición étnica y principales religiones, y figura entre las economías más abiertas de la región, con una de las mayores concentraciones de productos de exportación (alúmina, oro y petróleo). Históricamente, ha sido el mayor receptor per cápita de asistencia externa. Este cúmulo de características indica a priori, a partir de los estudios existentes, una alta probabilidad de turbulencia política, deficiente desempeño económico y frágil desarrollo económico. De hecho, durante la mayor parte del período transcurrido desde la independencia en 1975, el devenir económico y político del país confirmó estas expectativas.

- 1.5 Las expectativas previas de bajo desempeño económico se basan en un amplio volumen de pruebas empíricas según las cuales los países que reúnen estas características afrontan por lo general considerables desafíos de desarrollo, tal como se describe a continuación.
- 1.6 Cuanto menor es un país, mayor es el tamaño de su gobierno (véase Cas y Ota, 2008), lo que lleva a esperar en Suriname un estado de grandes dimensiones. Suriname es uno de los miembros más pequeños del BID en todas las dimensiones empleadas para medir la “pequeñez”. Los pequeños estados no disfrutaban de economías de escala en la producción ni en la administración pública, especialmente cuando la densidad demográfica es baja, y por ende tienen gobiernos de mayor tamaño. Pese a la dificultad para discernir el tamaño del sector público en Suriname —sólo se dispone de cuentas fiscales para el gobierno central—, se calcula que el sector público emplea al 60% de la fuerza laboral del sector formal y comprende entre 120 y 140 empresas públicas.
- 1.7 Las pequeñas economías tienden a ser particularmente vulnerables ante conmociones económicas, en vista de su mayor apertura comercial; estas economías dependen de las importaciones para satisfacer su demanda interna y sus exportaciones tienden a concentrarse en unos pocos sectores. En el caso de Suriname, la suma de las exportaciones más las importaciones supone aproximadamente el 146% del PIB, cifra sólo superada en la región por Guyana. Las exportaciones de Suriname se concentran en los sectores de la alúmina, el oro y el petróleo, que en 2008 representaron cerca del 55% del PIB y el 95% de las exportaciones (FMI, 2010). El país importa la mayor parte de los alimentos que consume. Por todo ello, Suriname fue especialmente vulnerable a la presión inflacionista y el efecto de agudización de la pobreza que produjo el reciente incremento del precio mundial de los alimentos en 2007 y 2008.
- 1.8 Asimismo, las pequeñas economías tienden a presentar una mayor fluctuación de los ingresos debido al efecto que ejerce la concentración de exportaciones en la inestabilidad de la relación de intercambio y, por ende, en la inestabilidad de los ingresos. Esta situación se ve agravada por la dependencia fiscal de las exportaciones de tres productos principales, que en general aportan el 36% de las entradas del gobierno central. Suriname es uno de los miembros prestatarios del BID con mayor fluctuación de la relación de intercambio y los ingresos. Esto debería, a su vez, repercutir adversamente en el nivel promedio de crecimiento

económico, considerando el efecto nocivo de la fluctuación de ingresos en el crecimiento (véase por ejemplo Easterly y Kraay, 2000; Ramey y Ramey, 1995). Entre 1961 y 2007, el crecimiento promedio anual se situó en el 1,3%, nivel superior al de Haití (0,7%), pero inferior al de Guyana (1,7%).

- 1.9 Por otro lado, la concentración en unas pocas industrias extractivas podría acarrear una “maldición de los recursos” (el llamado síndrome holandés), que hace que los países con gran abundancia de recursos naturales presenten un deficiente desarrollo económico (véase un análisis en Frankel 2010). Los recursos naturales representan para los gobiernos una renta no devengada. Se ha sostenido que esa renta ejerce un efecto negativo sobre el desarrollo de la economía, a través de la apreciación del tipo de cambio real y el aumento de su inestabilidad, a lo que se añade el efecto nocivo sobre las instituciones públicas. Si bien la inestabilidad del tipo de cambio real desalienta la inversión, y por lo tanto el crecimiento y el empleo (véase Servén y Solimano, 1994, para América Latina y el Caribe), en el caso de Suriname el sector de la bauxita está parcialmente a salvo debido a que el procesamiento y los salarios locales se contratan en dólares estadounidenses y se pagan en moneda local (véase Fritz-Krockow, 2009)².
- 1.10 También la dependencia de la ayuda exterior puede tener efectos perversos. Según el argumento tradicional con respecto a la ayuda, una de sus finalidades primordiales es construir instituciones locales eficaces. De acuerdo con este enunciado, la ayuda debería dirigirse a las entidades con menor eficacia institucional, con el fin de que la ayuda en sí contribuya a mejorar el entorno institucional. Esta visión, sustentada por el postulado de Sachs (2005) de que las buenas instituciones son el resultado del desarrollo, no su causa, ha pasado sin embargo a ser minoritaria. Hoy en día, la postura imperante reconoce que, para que la ayuda sea eficaz, es importante contar con buenas instituciones y a la vez movilizar un mayor compromiso de parte de los gobiernos para impulsar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Desde esta perspectiva, la ayuda podría socavar el desarrollo institucional a largo plazo, de un modo similar a la “maldición de los recursos”. Otro efecto nocivo para la economía local radica en la inestabilidad de las corrientes de ayuda en los países que dependen de ella (véase Bulíř and Hamann, 2002).
- 1.11 Los flujos de ayuda a Suriname han sido sensiblemente mayores y más inestables que el promedio para América Latina. Como se observa en el Cuadro I.1, durante el período 1999-2006 Suriname recibió anualmente un promedio de US\$64 per cápita en ayuda, lo que representó el quinto nivel más alto en la región. Más recientemente, en el período 2007-2008, la ayuda per cápita aumentó a US\$246, el

² El país mantiene un doble tipo de cambio (oficial y comercial), además de un mercado paralelo no oficial. Asimismo, las autoridades aplican extensos controles sobre los capitales. Todas las transacciones de capitales requieren la aprobación de la Comisión de Operaciones Cambiarias. Los controles se aplican a todas las transacciones inmobiliarias en el exterior efectuadas desde el país y las operaciones inmobiliarias en el país efectuadas desde el exterior, la suscripción de instrumentos extranjeros tanto de capital como del mercado monetario, derivados y créditos.

nivel más alto de la región, por encima de los US\$140 de Nicaragua y los US\$190 de Guyana. También cabe destacar la importancia de las remesas. Las remesas de trabajadores, especialmente de la diáspora en los Países Bajos, representaron alrededor de US\$266 per cápita en el período 2007-2008. No obstante, la exactitud de las cifras de remesas parece cuestionable. Un estudio detallado de Unger y Siegel (2006) sobre el corredor Países Bajos-Suriname indica que los cálculos presentan un amplio rango y que las cifras de la balanza de pagos pueden subestimar en gran medida la magnitud de las remesas.

- 1.12 En cuanto a la gobernanza, las características propias de Suriname también llevan a anticipar un deficiente desempeño en términos de políticas y de desarrollo. Según indican diversos estudios, un alto nivel de fragmentación étnica se asocia con bajo crecimiento económico y política económica deficiente, excepto en países con una buena calidad de gobierno (Easterly y Levine, 1997). Sin embargo, la combinación de fragmentación étnica y segregación geográfica en un país se traduce en una menor calidad de gobierno (Alesina y Zhuravsky, 2008).
- 1.13 El medio millón de habitantes del país habla más de 16 lenguas, ninguna de las cuales es dominante, aunque el neerlandés es el idioma oficial. La población consta de más de ocho grupos étnicos, ninguno de ellos hegemónico, principalmente indostanos (cerca del 20%), criollos (18%), javaneses (15%) y un pequeño porcentaje de descendientes de europeos y chinos; el interior está poblado por cimarrones y grupos indígenas. También se profesan en el país múltiples credos, aunque ninguno de ellos es mayoritario. Los partidos políticos son esencialmente de base étnica; de ahí que, al no existir ningún grupo dominante, los gobiernos estén formados a menudo por alianzas parlamentarias multipartidistas.
- 1.14 La base étnica de la política dificulta el acuerdo sobre un conjunto común de normas y políticas, lo que se traduce en un deterioro del sistema de gobierno. En países segregados es más probable que la votación se organice según criterios étnicos, hecho que se traduce en una selección de políticos más inclinados a sacar adelante políticas de contenido étnico que a promover el bien común, y habitualmente se caracterizan por prolongados procesos decisorios que requieren la formación de consenso en asuntos como la distribución de ingresos. La existencia de coaliciones gobernantes implica que cada miembro de la coalición ha de demostrar el suministro de “bienes” tangibles a sus bases. En el caso de Suriname, de hecho, *[el] empleo en el sector público ha sido un instrumento para la formación del consenso político* (véase Fritz-Krockow *et. al.* 2009).

B. Desafíos de desarrollo: Competitividad y sector privado

- 1.15 Las exportaciones están dominadas por tres compañías del sector privado. Así, el control de las minas de bauxita y la producción de alúmina se enmarcan en un acuerdo entre Suralco-Alcoa, de los Estados Unidos, y BHP, una empresa minera constituida en Australia. Por su parte, la extracción formal de oro está bajo control de la compañía canadiense Cambior, y el sector petrolero es controlado por la estatal Staatsolie. Sin embargo existe escasa información sobre el sector privado no

asociado al sector extractivo, ya que el país no cuenta con un censo de industrias o de micro y pequeñas empresas. La información sobre el sector privado nacional se limita a un registro administrado por la Cámara de Comercio que comprende unas 20.000 sociedades, de las cuales están activas entre 14.000 y 15.000. Se calcula que las empresas del sector privado cuentan en promedio con tres empleados. Más de la mitad de ellas se dedican a actividades comerciales y minoristas locales, y alrededor del 10% pertenece al sector minero y manufacturero. Las manufacturas se concentran en la transformación de productos agrícolas locales que se limitan principalmente a abastecer el mercado interno. Las empresas agrícolas no están incluidas en el registro, como tampoco lo están las micro y pequeñas empresas informales.

- 1.16 Las limitaciones para el desarrollo del sector privado se reflejan en el Índice de Competitividad Global y sus componentes, incluidas las dificultades para hacer negocios en el país. El PIB per cápita de Suriname se sitúa en el rango medio de la región. No obstante, su índice global para 2006-2007 (3,45) fue inferior al promedio de 3,9 de países con un PIB per cápita similar (Colombia, Ecuador y Perú) y al promedio de 4,1 de países caribeños angloparlantes (Jamaica y Trinidad y Tobago), pero igual al valor promedio de 3,5 registrado para los PPME de ingreso bajo (Guyana, Honduras, Nicaragua y Bolivia). Como puede apreciarse en el Cuadro I.2, lo anterior se confirma también para los componentes individuales del índice, que reflejan las características estructurales y el entorno de negocios de los países. Específicamente, para varias dimensiones del índice (instituciones, infraestructura, macroeconomía, eficiencia del mercado, preparación tecnológica, sofisticación empresarial, innovación y educación superior), Suriname registra valores iguales a los de los PPME e inferiores a los de los países del Caribe angloparlante y los países con PIB similar. Entre 2006-2007 y 2009-2010, el Índice de Competitividad Global de Suriname y algunos de sus componentes evidenciaron mejoras en cuanto a puntaje y clasificación relativa de Suriname (véase el Gráfico I.1). Los puntajes para los subcomponentes de “infraestructura” y “tamaño del mercado” han mejorado entre uno y otro período. Sin embargo, con excepción del componente macroeconómico, todos los demás indicadores siguen siendo relativamente peores con respecto al promedio registrado para el Caribe y los países con un PIB per capita similar.
- 1.17 El Gráfico I.1 ilustra también los principales problemas que enfrenta el sector privado, de acuerdo con encuestas realizadas entre directivos de empresas entre 2009 y 2010. Los encuestados citaron entre los cinco mayores problemas para hacer negocios en el país la ineficiencia de la burocracia estatal (23%), lo limitado del acceso a recursos de financiamiento (12%), la corrupción (11%), las regulaciones cambiarias (8,8%) y la deficiente oferta de infraestructuras (7,6%).

C. Desafíos de desarrollo: Desarrollo social y medio ambiente

- 1.18 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen una metodología práctica para examinar las condiciones sociales y ambientales del país. El plan de desarrollo quinquenal de Suriname para el período 2006-2011 adoptó los ODM con

miras al seguimiento de la consecución de sus objetivos generales. La Estrategia de País del BID contenía un análisis de los avances en la consecución de los ODM, aunque en la matriz de desarrollo de la estrategia sólo se incorporaron dos indicadores asociados a los ODM. El Banco propuso asimismo utilizar el marco de los ODM como referencia general en materia de desarrollo para que los donantes formulen sus programas y proyectos y efectúen su seguimiento.

- 1.19 No obstante, la escasez de datos continuos y actualizados impide efectivamente hacer una evaluación integral de avances hacia los ODM, debido a la falta de observaciones (incluidas las líneas de referencia) y al hecho de que, en general, los datos existentes sólo están disponibles hasta 2006-2007³. Se ignora en qué medida las cifras han variado o registrado mejoras entre 2007 y 2010, el período que abarca la presente evaluación. Por otra parte, las zonas del interior, donde suelen darse peores condiciones sociales, quedan excluidas o subrepresentadas en la mayor parte de las encuestas realizadas en Suriname.
- 1.20 El Cuadro I.3 presenta la evolución de los principales indicadores ODM extraídos del informe interinstitucional de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe de 2010, que refleja un consenso técnico entre todas las instituciones de las Naciones Unidas y proporciona datos comparables entre países. Las dificultades de obtención de datos de Suriname se evidencian claramente por la falta de cifras sobre avances en cuanto al logro del primero y más importante de los ODM, a saber, la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. De acuerdo con las Naciones Unidas, en 1990 (año de referencia) la proporción de personas que vivían con menos de US\$1(PPA) al día en Suriname era del 15,5%. No se presentan cifras para 1999-2000 ni para 2008, ya que las estimaciones divergen significativamente con respecto a las líneas de referencia. Es probable que la cifra para 1990 esté errada. Existe constancia de que los niveles de pobreza de Suriname se encuentran entre los más altos de la región. Según el informe de avance de los ODM elaborado por el gobierno para 2009, el porcentaje de hogares pobres aumentó del 44,2% en 2000 al 51,3% en 2008; sin embargo, la diferencia no es estadísticamente significativa y los datos se limitan a los distritos urbanos costeros. Un estudio del BID, estratificado para incluir los distritos urbanos, rurales y del interior, permitió estimar el porcentaje de pobreza en un 74% para 2007 (Bitrán, 2009).
- 1.21 La matrícula neta en la educación primaria en Suriname (ODM No. 2) aumentó del 82,1% en 1991 al 90,1% en 2007, nivel que, si bien es comparable al promedio para el Caribe, sigue siendo inferior al promedio del conjunto de la región. La igualdad de género (ODM No. 3) se cumple en la escuela primaria aunque, según indican cifras del gobierno, a partir del primer ciclo de secundaria los niños quedan sensiblemente rezagados con respecto a las niñas, como ocurre en otros países del Caribe. La proporción de mujeres en el parlamento nacional se triplicó con creces entre 1990 y 2007.

³ Según James (2010) “No se incluyeron metadatos de un modo general en el informe de referencia sobre los ODM correspondiente a 2005, ni tampoco en el informe de avance de los ODM para 2009, excepto en cada caso para determinados indicadores de pobreza.”

- 1.22 En materia de salud (ODM Nos. 4 y 5) se observan avances más dispares. Ciertamente, se ha reducido la tasa de mortalidad de lactantes y niños y han aumentado los índices de vacunación; con todo, según datos de las Naciones Unidas, los avances han sido más lentos que en el conjunto de la región. Para cada uno de los tres indicadores, Suriname presentaba una situación mejor que el promedio de América Latina y el Caribe en 1990 y peor en 2009, aun cuando los indicadores de mortalidad de lactantes y niños presentados por las Naciones Unidas son significativamente más altos que los notificados por las autoridades del país. La evolución de los indicadores de salud materna presentados por el sistema de Naciones Unidas es de difícil interpretación, debido a la escasez de datos para la mayoría de los países, entre ellos Suriname. La proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario capacitado en el período 2002-2008 supera el promedio regional, si bien el índice promedio de mortalidad materna para el mismo período es significativamente mayor; de confirmarse esa cifra, el índice de Suriname sería tres veces mayor que el promedio regional y sensiblemente más alto que el de cualquier otro país de la región. Esto parece poco probable dada la amplia cobertura de los servicios de salud. El principal logro de Suriname en el ámbito de la salud ha sido la pronunciada reducción del número de casos de malaria (ODM No. 6), enfermedad que afecta ante todo a las comunidades indígenas y poblaciones migrantes del interior. El número de casos se redujo en más del 50% entre 2005 y 2006 con apoyo del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria; esta tendencia ha proseguido, y desde 2006 no se han registrado muertes por malaria.
- 1.23 El acceso a agua potable de mejor calidad iguala el promedio regional, mientras que el acceso a servicios mejorados de saneamiento supera el promedio regional, aunque parece haber declinado con el paso del tiempo (ODM No. 7). Se desconoce si estas cifras incluyen el interior del país.
- 1.24 Suriname posee abundantes recursos naturales y un territorio cubierto en un 95% por bosques. La proporción de espacios protegidos terrestres y marinos ha aumentado sustancialmente, del 3,9% en 1990 al 13,2% en 2008. No obstante, es posible que las actividades ilegales de extracción de oro y tala de madera hayan provocado la degradación del suelo y la contaminación por mercurio. En 2006, se declaró una emergencia causada por extensas inundaciones que afectaron a casi el 70% de la población del interior. En la franja costera, la combinación de prácticas agrícolas insostenibles, la elevación del nivel del mar y la pérdida de manglares ha contribuido a la degradación del suelo. En zonas urbanas, la contaminación de las aguas y la gestión de residuos sólidos son inquietudes de primer orden.
- 1.25 Con respecto a otros problemas sociales, el tráfico de estupefacientes, el lavado de dinero y la extracción ilegal de oro en el interior han generado preocupaciones en términos de seguridad, habida cuenta del considerable influjo económico, social y político de los grupos delictivos organizados. Aun así, el delito violento

generalizado es un fenómeno mucho menos acuciante que en la vecina Guyana y en el Caribe angloparlante⁴.

D. Desarrollo económico reciente de Suriname

- 1.26 El período que abarca este informe supone un contraste radical con las perspectivas sombrías que se auguraban al país desde el punto de vista histórico, político y de desempeño económico. Los años ochenta y noventa se caracterizaron por el estancamiento económico, episodios de agitación política, crisis económicas repetidas, suspensión de los flujos de ayuda, alzas de precios próximas a la hiperinflación y una extrema inestabilidad cambiaria, además de la incapacidad para forjar un consenso político en materia de políticas y reformas.
- 1.27 El período más reciente, a partir de 2002-2003, se ha caracterizado en cambio por la estabilidad política y una mejora de los valores promedio, con una menor fluctuación de los indicadores de desempeño económico respecto de los valores históricos. En el Cuadro I.4 se presenta una comparación del período de la programación (2007-2010) con el período anterior (1999-2006), constatándose lo siguiente: mayor crecimiento económico (4,4% frente a 3,4% anual), con menos inestabilidad (1,3% frente a 3,2%); descenso de la tasa de inflación (6,8% frente a 40,7% anual), con menos inestabilidad (5% frente a 31%); superávit primario del saldo fiscal (1% del PIB) en vez de déficit (-2,4% del PIB), y superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (0,9% frente a -12 % del PIB). Si se comparan las cifras para 2010 (proyectadas) con las de 2006, se observa un aumento del volumen total de reservas internacionales (de US\$16,7 millones a US\$18,9 millones) y una disminución del coeficiente entre deuda pública externa y PIB (del 12,2% al 10% del PIB).
- 1.28 Suriname consiguió asimismo reducir su coeficiente deuda externa/PIB del 37% en 2005 al 16% a fines de 2009, nivel que es actualmente uno de los menores de la región (véase el Cuadro I.5). A ello contribuyó en parte la liquidación parcial de atrasos de larga data con acreedores bilaterales. El país liquidó US\$118 millones de deuda con Brasil, incluida una cancelación de US\$44 millones, mediante el recurso a saldos del Fondo Fiduciario de los Países Bajos no asociados a préstamos. Suriname sólo mantiene atrasos bilaterales con los Estados Unidos (por cerca de US\$31 millones) y, habiendo ofrecido pagar el capital y los intereses, ha solicitado a ese país una dispensa de las sanciones por mora, estimadas en unos US\$15 millones. También ha variado la estructura de la deuda: la deuda comercial ha desaparecido, la bilateral ha disminuido y la multilateral ha aumentado su proporción en la deuda externa total. Como se aprecia en el Cuadro I.5, de los US\$145 millones de la deuda bilateral a finales de 2009, el 66% del total correspondía a China y el 25% a la India. Desde 2007 no se mantienen deudas con los Países Bajos, que históricamente habían ocupado el primer lugar como prestamistas bilaterales y fuente de fondos no reembolsables. El Cuadro I.5 ilustra

⁴ *Country Report Suriname* (página 8), Economist Intelligence Unit, julio de 2010.

el aumento de la deuda interna en valores absolutos, de US\$289 millones en 2000 a US\$653 millones en 2006 y US\$683 millones en 2009.

- 1.29 Los avances en el frente económico pueden atribuirse al auge del precio de los productos básicos, aunado a una prudente gestión macroeconómica. En promedio, los precios de la alúmina, el oro y el petróleo durante el período 2007-2010 fueron, respectivamente, 1,5 veces, 2,3 veces y 2,6 veces mayores que durante el período 1999-2006. La gestión macroeconómica prudente fue posible bajo una coalición de seis a ocho partidos con base étnica, elegida en 2000 y nuevamente en 2005, con algunas modificaciones. Sin embargo, no se adoptaron reformas estructurales de envergadura, y la estructura económica y política del país no se ha modificado; esta continuidad incluye la dependencia de la minería y el petróleo (el cual ha reemplazado en importancia a la bauxita), así como los procesos políticos basados en la pertenencia étnica.
- 1.30 El país no pudo sustraerse a los efectos de las recientes perturbaciones mundiales, que en 2009 tornaron deficitarias las cuentas fiscales y la cuenta corriente de la balanza de pagos, al tiempo que desaceleraron el crecimiento económico. La caída de los precios del petróleo y de la alúmina desde el último trimestre de 2008 hizo mella en los ingresos fiscales, pero se vio compensada en parte en 2009 por los dividendos excepcionales de *Staatsolie* (la empresa pública con derechos exclusivos de explotación del petróleo)⁵ y el Banco Central de Suriname. Según las más recientes consultas en el marco del Artículo IV del FMI, el deterioro de las finanzas públicas se vio exacerbado por un fuerte incremento del gasto atribuible a (i) las alzas salariales en la función pública iniciadas en marzo de 2009 (cuya segunda fase se postergó para el segundo semestre de 2010), (ii) el aumento de los pagos por pensiones y otras transferencias, (iii) la introducción de un programa de subsidios hipotecarios en el período 2009-2010 y (iv) la puesta en marcha de grandes proyectos de capital, prevista para 2010. Con todo, el sistema bancario de Suriname salió relativamente ileso. Además, se prevé que la puesta en marcha prevista de grandes proyectos de capital sustente la actividad económica en el futuro próximo, lo que implica que las cuentas fiscales volverán a una situación de superávit, a medida que la producción económica y los precios de los productos básicos se recuperen. A mediano plazo, cabe prever que los ingresos reciban un estímulo permanente de una mayor participación gubernamental (mediante iniciativas conjuntas planificadas con empresas privadas extranjeras) en los sectores de la alúmina y el oro (con SURALCO, una filial de ALCOA, y Rosebel Gold Mines, filial de la canadiense IMGOLD).
- 1.31 En las elecciones legislativas celebradas en mayo de 2010, ningún partido conquistó los 26 escaños necesarios para formar gobierno, aunque la coalición

⁵ En 2007, el Tribunal de las Naciones Unidas (tribunal de arbitraje conforme a la legislación de la Convención Marítima) dirimió el conflicto fronterizo entre Suriname y Guyana, abriendo las puertas a la expansión del sector petrolero en Suriname. El fallo fue bien acogido y aceptado por ambos países. *Staatsolie* cuenta con un programa de expansión para el período 2008-2012 por un valor aproximado de US\$1.000 millones.

Mega Combinatie liderada por Desi Bouterse obtuvo 23 de los 51 escaños. Mediante la adhesión de *A-Combinatie*, que formaba parte del gobierno saliente, y de la formación *Volks Alliantie*, el Parlamento designó a Desi Bouterse como nuevo primer ministro. Se ha especulado sobre los problemas que plantea un gobierno encabezado por Bouterse y la sostenibilidad de la alianza parlamentaria con *A-Combinatie*.

- 1.32 Las perspectivas macroeconómicas de Suriname son favorables. El estudio actualizado de Standard & Poor's posterior a las elecciones permitió confirmar la calificación B+ del país y mantener una perspectiva positiva. El FMI coincide en esta perspectiva macroeconómica positiva. Según las Perspectivas de la Economía Mundial más recientes, de abril de 2010, el PIB per cápita proyectado para 2015 es de US\$12.366, en relación con una proyección de US\$8.947 en 2010 y un valor real de US\$7.094 en 2006. Estas cifras situarían a Suriname entre Venezuela y Perú en términos del PIB per cápita.
- 1.33 Con todo, esta perspectiva positiva se basa en el supuesto de una continua estabilidad política, incluida una relación efectiva de trabajo entre los distintos partidos políticos que apoyan al nuevo gobierno, así como en el retorno a un alto nivel de precios de los productos básicos sin que la expansión del sector petrolero se convierta en un lastre, más que un beneficio. También se basa en el mantenimiento de políticas económicas acertadas, lo que implica introducir gradualmente ajustes salariales en la función pública para mejorar la contratación, retención y eficiencia del personal sin disparar la inflación, así como poner en marcha el programa de inversiones de capital de un modo acorde con la capacidad de absorción del país y trabajar de forma continua por unificar los mercados de divisas oficiales y comerciales.

E. Conclusiones

- 1.34 Los siguientes son los desafíos de desarrollo señalados en 2006 y aún vigentes en 2010: (i) ineficiencia del gobierno; (ii) falta de dinamismo del sector privado no asociado al sector extractivo ; (iii) deficiente integración social, y (iv) probabilidad cada vez mayor de agudización de los síntomas del “síndrome holandés”, o maldición de los recursos naturales. La dificultad del Banco a la hora de asignar prioridades a sus intervenciones fue, y sigue siendo, el hecho de que Suriname comparte múltiples características de los países de ingreso bajo, de acuerdo con los indicadores de competitividad global, pero posee un PIB per cápita equivalente al de un país de ingreso medio de la región.

II. FINALIDAD DEL PROGRAMA

- 2.1 En este capítulo se analiza la Estrategia de País para el período 2007-2010 utilizando los criterios de la Evaluación del Programa de País relativos a la pertinencia y la coherencia en términos de finalidad. La finalidad estratégica de un programa de país puede definirse a través de cinco dimensiones: (i) volumen propuesto de préstamos; (ii) pilares estratégicos, operaciones e instrumentos;

(iii) desempeño de la cartera; (iv) definición estratégica de la modalidad de acción del Banco en el país, y (v) labor analítica. Los indicadores propuestos y resultados de la estrategia se examinan en el Capítulo V sobre la efectividad en el desarrollo.

A. Volumen de préstamos

- 2.2 El volumen programado de préstamos soberanos incluía una hipótesis básica de US\$75 millones y una hipótesis alta de US\$115 millones. Los siguientes eran los factores activadores de la hipótesis alta: (i) una mejora en la ejecución de la cartera del Banco, definida según el nivel de desembolsos, y (ii) una mejora en la sostenibilidad de la deuda, haciendo hincapié específicamente en la liquidación de atrasos. El volumen propuesto era alto según parámetros históricos, ya que entre 1999 y 2006 el Banco sólo había aprobado US\$56,5 millones, y se definió partiendo de la expectativa de una insuficiente disponibilidad de financiamiento no reembolsable.

B. Pilares estratégicos, operaciones e instrumentos

- 2.3 La estrategia para el período 2007-2010, la primera desde el año 2000, se sustentó en una extensa labor analítica desarrollada a partir de 2005, que incluía 18 notas de política presentadas durante un taller de trabajo celebrado en Washington en noviembre de 2005 y una *encerrona* realizada en Paramaribo en 2006. El diagnóstico que se obtuvo no aportó novedades⁶. La estrategia identificó cuatro desafíos de desarrollo, a saber: (i) alta inestabilidad económica; (ii) persistente intervención del sector público en la economía; (iii) carencia de una masa crítica de actividades del sector privado, y (iv) deficiente integración social. Ese diagnóstico se plasmó en los siguientes tres pilares o ejes prioritarios: modernización del sector público, desarrollo del sector privado e inclusión del interior del país. También esto supuso un alto grado de continuidad con anteriores procesos de programación, excepto en el mayor énfasis acordado a las regiones del interior.
- 2.4 El primer elemento del diagnóstico, la alta inestabilidad, no dio lugar a un ámbito de intervención específico, pese a la vulnerabilidad del país ante perturbaciones externas. La consolidación de los logros macroeconómicos se consideró como una condición necesaria para mejorar el entorno comercial y como un riesgo para la implantación de la estrategia, que podría repercutir en la disponibilidad de fondos de contrapartida y el servicio de la deuda. Los dos primeros pilares, la modernización del sector público y el desarrollo del sector privado, reiteraron los ejes prioritarios definidos en el Memorando de Programación de 2002. Los pilares tenían carácter complementario; la intervención persistente del gobierno en la economía y la fragilidad del marco institucional y de políticas se percibieron como principal freno a un crecimiento liderado por el sector privado y, por consiguiente, como causa esencial de la vulnerabilidad. El tercer pilar, en cambio, era nuevo; mientras que en anteriores ciclos de programación el Banco se concentraba en el

⁶ Para un análisis de los ciclos previos de programación, véase la anterior Evaluación del Programa de País de Suriname para el período 1980-2004 (documento RE-318).

desarrollo social, en la nueva estrategia se hace hincapié en promover la integración mediante la inclusión social y económica de las comunidades indígenas y cimarrones del interior y, de este modo, elevar su nivel de vida. Aunque este cambio no se explicó en la estrategia como tal, la inclusión del pilar referente a las regiones del interior puede haber revelado el hecho de que un partido cimarrón se incorporó a la coalición de gobierno en 2005. En la práctica, ello supuso pasar de un enfoque sectorial integrado en los sectores sociales a otro que hacía hincapié en una mejor provisión de servicios en el interior del país.

- 2.5 En lo referente a sus características generales, los tres ámbitos estratégicos de la estrategia coincidieron con el plan quinquenal de desarrollo del país aprobado en agosto de 2006 para el período 2006-2011. En él se proponían los siguientes cuatro pilares de desarrollo: (i) buena gobernanza; (ii) desarrollo económico; (iii) desarrollo social y humano, y (iv) igualdad de oportunidades para todos.
- 2.6 En términos operacionales, la Estrategia de País no presentaba un inventario debidamente desarrollado, sino más bien un programa de trabajo indicativo por pilares para el período 2007-2008, que incluía préstamos y operaciones de cooperación técnica, junto con un inventario de iniciativas a mediano plazo. En conjunto, esto equivalía a 9 préstamos soberanos y 11 operaciones de cooperación técnica⁷. Estos proyectos no parecían estar registrados en los sistemas del Banco, y sólo en tres de los préstamos propuestos se adjuntaban montos estimados. La ausencia de un inventario bien elaborado indica que la Estrategia de País contenía una lista de buenos propósitos desprovista de un marco estructural.
- 2.7 La composición del programa operativo propuesto se orientó en gran medida al sector privado. Tal como se observa en el Cuadro II.1, siete de las operaciones de préstamo propuestas se clasificaron como iniciativas de apoyo al pilar de desarrollo del sector privado: Rehabilitación de la carretera Paramaribo-Albina (con un monto propuesto de US\$22 millones, también clasificada como parte del pilar de integración del interior), Plan de acción para mejorar la competitividad (US\$2,5 millones), Segundo programa de viviendas para familias de bajos ingresos, Carretera Paramaribo-Achonia, Energía sostenible, Explotación de petróleo y gas, y Desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Dentro del pilar de modernización del sector público se clasificaron dos operaciones de préstamo: Implantación de la hoja de ruta para la reforma del sector público y Proyecto de protección social. En el pilar de inclusión social estaba previsto un préstamo, Desarrollo sostenible del interior (US\$10 millones).
- 2.8 Las operaciones propuestas representaban, por su composición, un giro radical respecto de la cartera existente, que se centraba esencialmente en los sectores sociales. Conforme se ilustra en el Cuadro II.2, al finalizar 2006 la cartera del Banco comprendía ocho préstamos con un saldo sin desembolsar de

⁷ En el caso del inventario a mediano plazo, se partió del supuesto de que las operaciones consistían tanto en operaciones de cooperación técnica como en préstamos soberanos, al igual que los proyectos incluidos en el programa de trabajo indicativo para el período 2007-2008.

US\$47,4 millones, de los cuales sólo uno, el Programa de reforma del sector de comercio (aprobado en 2005) podía considerarse como parte del pilar del sector privado, aunque inicialmente se había clasificado en el de modernización del sector público. Casi tres cuartas partes de la cartera en ejecución correspondía a los sectores sociales y el resto, a la modernización del Estado. Los siguientes fueron los préstamos en ejecución, por fecha de aprobación: Fondo de Desarrollo Comunitario de Suriname (Community Development Fund Suriname, CDFS) (2000), Programa de viviendas para familias de bajos ingresos (2001), Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales (2001), Preparación del censo de población (2002), Mejoramiento de la educación básica (2003), Facilidad sectorial de salud (2004) y Fortalecimiento del sistema gerencial del sector público (2004). Una vez que se preparó la estrategia, muchos de los préstamos en ejecución en el sector social se reclasificaron bajo el pilar de modernización del sector público.

- 2.9 La transición al pilar de modernización del sector privado también trajo consigo un cambio radical en la combinación de instrumentos de las operaciones. Habitualmente, el Banco había recurrido ante todo a préstamos soberanos y operaciones de cooperación técnica. Según se programaba en la nueva estrategia, a finales de 2010 la proporción de la cartera de PRI y la CII dentro de la cartera del Banco habría pasado del 0% al 50%⁸. Otra muestra de la importancia asignada al desarrollo del sector privado fue la inclusión de un plan de acción específico para dicho sector, preparado en 2005, en el que se proponían acciones e instrumentos en las tres esferas de administración pública, reducción de barreras administrativas al desarrollo del sector privado y profundización de la intermediación financiera, tal como se resume en el Cuadro II.3.
- 2.10 Por último, la cooperación técnica constituyó una parte sustancial de la cartera del Banco. De hecho, según se hacía notar en la Estrategia de País, Suriname presentaba la relación más alta entre operaciones de cooperación técnica y préstamos en el Banco (21%); dichas operaciones se financiaban principalmente con los ingresos netos del FOE. Habida cuenta de su importancia, la cooperación técnica se analiza de modo detallado en el Capítulo IV. En términos de finalidad, la Estrategia de País de 2007 procuraba brindar un marco con el cual combatir la dispersión de iniciativas, proponiendo que las operaciones independientes de cooperación técnica para actividades de fortalecimiento institucional contaran con un adecuado financiamiento e incluyeran mecanismos de seguimiento para asegurar su sostenibilidad, y que las cooperaciones técnicas externas a los tres pilares orientadas a promover ideas innovadoras estuvieran sujetas a un límite de US\$150.000.

⁸ Esta meta figura en la estrategia como un indicador de desempeño para el pilar de desarrollo del sector privado, aunque su formulación, un tanto ambigua, se presta a cierta confusión entre el porcentaje de aprobaciones acumulativas y el porcentaje del saldo pendiente de los préstamos.

C. Desempeño de la cartera

- 2.11 En el análisis de la estrategia sobre el desempeño de la cartera se consignaban las conclusiones de OVE según las cuales *...la ejecución de proyectos en Suriname excedió los promedios del Banco en varios aspectos, a saber: mayor tiempo transcurrido durante la preparación de los proyectos, índices de desembolso más lentos y períodos más largos de extensión de los proyectos.* También se señalaba, de paso, que tres de los préstamos (Fondo de Desarrollo Comunitario de Suriname, Viviendas para familias de bajos ingresos y Descentralización) estaban siguiendo un proceso de readecuación, al haber registrado una ejecución lenta y avances limitados en el logro de los objetivos de desarrollo. OVE había recalcado lo segundo: *los objetivos de desarrollo y los resultados previstos del primer conjunto de préstamos no son claros o carecen de resultados cuantificables.* La estrategia se había centrado en lo primero, destacando los desembolsos como principal indicador de desempeño de la cartera.

D. Modalidad de acción

- 2.12 OVE abordó en la anterior Evaluación del Programa de País la modalidad de acción del Banco en el país, señalando que los países pequeños con limitados recursos humanos suelen acudir en gran medida a los especialistas de las Representaciones en busca de asistencia técnica, lo cual compite con su volumen de labores administrativas. En tal sentido, OVE hacía las siguientes recomendaciones: *El Banco debe definir medios para optimizar la participación del personal profesional de la Representación en la conducción del diálogo de políticas, la actualización de la estrategia de país y la garantía de continuidad durante el ciclo de los proyectos; y Debe examinarse el complemento de dotación de personal de la Representación, a fin de asegurar que la capacidad técnica corresponde adecuadamente a las destrezas lingüísticas.*
- 2.13 Los principios de la Declaración de París⁹ habrían proporcionado un marco apropiado para configurar las relaciones del Banco con el país, así como su relación con otros donantes; sin embargo, Suriname no es signatario de dicha declaración. Con todo, la Estrategia de País y el plan operativo de 2006 para la Representación contenían un análisis de los desafíos que se plantean a la modalidad de acción del Banco en un contexto de deficiente capacidad institucional. En dicho plan se llamaba la atención sobre los cambios que el propio Banco había de experimentar en respuesta al problema, propugnando un incremento del número de especialistas y observando que: *El aumento del volumen de la cartera de préstamos exigirá*

⁹ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se basa en los siguientes principios: (i) Apropiación: los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo; (ii) Alineación: los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; (iii) Armonización: las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces; (iv) Gestión orientada a resultados: administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientada a resultados de desarrollo, y (v) Mutua responsabilidad: donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Véase http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

modificar el enfoque de su gestión. Estas medidas implicarán vinculaciones coherentes entre proyectos gestionados por un solo especialista, la reducción de impedimentos debidos a diferencias lingüísticas, la aplicación de técnicas profesionales de gestión de proyectos y la agilización de los procedimientos internos. Al mismo tiempo, tanto el plan operativo como la Estrategia de País abogaban por un “completo programa de capacitación y de apoyo para la gestión de proyectos, con un renovado énfasis en las adquisiciones”, diseñado para elevar el grado de preparación de las unidades de ejecución de proyectos y brindar una capacitación precisa y continua durante la ejecución.

- 2.14 La estrategia proponía también un profundo cambio en la coordinación de donantes, tomando como base el “papel *catalizador*” que el Banco cumple en su condición de principal donante, e implícitamente la Declaración de París. Tal como se indica en el Cuadro II.3, la estrategia proponía (i) fortalecer la coordinación liderada por el gobierno, (ii) coordinar el trabajo analítico y la preparación de proyectos, (iii) utilizar los ODM como un marco para identificar ámbitos en los cuales emprender acciones comunes de desarrollo, (iv) armonizar la presentación de informes y (v) medir el desempeño de forma sistemática entre donantes.

E. Trabajo analítico

- 2.15 Como ya se señaló, el Banco invirtió grandes esfuerzos en el trabajo analítico para la preparación de la estrategia y el proceso de consultas, previéndose que las notas de política se publicarían en 2007. Asimismo, a fin de sustentar el diálogo de políticas con el país sobre la labor analítica, propuso lo siguiente: *...el gobierno, con apoyo del Banco, está estableciendo una “biblioteca virtual” sobre Suriname en el Ministerio de Planificación. Esta biblioteca será virtual e incluirá estudios en formato electrónico sobre Suriname preparados desde 1995* (párrafo 4.30). Estaba previsto que la biblioteca también incluyera estudios llevados a cabo por otros donantes.
- 2.16 El trabajo analítico, consistente en 18 notas individuales, abarcaba una amplia gama de consideraciones de política que ofrecían información y recomendaciones para el diálogo de políticas en diversos ámbitos, muchos de los cuales se dejaron de lado posteriormente. Sin embargo, en vista de la perspectiva de creciente dependencia de Suriname frente a las exportaciones de petróleo, que venía a agravar la concentración en las exportaciones de recursos minerales, se echaba en falta un diálogo sobre políticas e instituciones encaminadas a impedir que la actividad petrolera se transformase en lastre más que en fuente de beneficios. Entre las ideas de instituciones que podrían ayudar a un país rico en petróleo a evitar el peligro de la maldición de los recursos naturales y lograr un buen desempeño económico cabe citar la indización de los contratos de petróleo, la cobertura de los ingresos de exportación, la denominación de la deuda en términos de petróleo, el establecimiento de una meta monetaria que se centre en los precios de los productos, la creación de fondos transparentes de productos básicos y la adopción de una norma fiscal similar a la de Chile complementada con un fondo de estabilización.

- 2.17 Un punto común señalado en las notas de política era la admisión de un diagnóstico inadecuado debido a la existencia de lagunas de información —información que suele estar disponible en la mayoría de los países prestatarios del Banco. En prácticamente todas las notas se recomendaba mejorar la disponibilidad de datos del país. Así, en la nota sobre política comercial se recalcaba *...la necesidad urgente de mejorar la recopilación, el análisis y la difusión de datos sobre comercio*, y en la nota sobre desarrollo del sector privado se observaba que la *...deficiencia de este informe radicó en la falta de datos estadísticos Esto ha hecho aún más difícil, y en algunos casos imposible, realizar una evaluación cuantitativa de los temas y obstáculos identificados*. En la nota sobre el mercado laboral podía leerse que *...la principal limitación en el análisis de la oferta del mercado laboral, la estructura salarial y el grado de rigidez del mercado de trabajo en Suriname es la falta de información fiable y actualizada acerca de los hogares* y, más adelante, que *La generación de conocimientos y retroalimentación resulta posible cuando una masa crítica de personas cuenta con acceso a la misma fuente detallada de información*. La nota de política sobre comunidades indígenas y cimarrones contenía el siguiente enunciado: *...en cualquier actividad de planificación o programación referente a las comunidades indígenas y cimarronas, es fundamental disponer de datos de calidad. La dificultad radica en compilar datos estadísticos que puedan utilizarse en comparaciones internacionales —notablemente en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio— y asegurar que sean pertinentes para las propias comunidades, de modo que éstas puedan usarlas en sus propios planes de desarrollo*.
- 2.18 Este diagnóstico común de un problema sistémico de falta de información no fue asumido por el Banco. El diálogo de políticas del Banco sólo mencionaba la necesidad de datos para las comunidades indígenas y cimarronas como *un componente de importancia crucial tanto para orientar como para poner en funcionamiento el plan integral para el interior será hacer frente al continuo desafío de obtener datos precisos y desglosados sobre los residentes y las condiciones del interior. Un sólido parámetro de referencia y un completo conjunto de indicadores para esta región son una prioridad máxima tanto para el Gobierno de Suriname como para el BID* (párrafo 4.17). La Estrategia de País citaba lagunas en el análisis del proceso de formulación de políticas, oportunidades para un mayor desarrollo del sector minero y la identificación de oportunidades para la mayoría, pero sin formular un compromiso de emprender estudios específicos. De ahí que el documento de estrategia de país no incorporara como uno de sus temas centrales la generación, difusión y análisis de datos.

F. Conclusiones

- 2.19 La finalidad estratégica del Banco (esto es, con una perspectiva ex ante) era **pertinente y coherente**. En cuanto a la pertinencia, ésta se determinó con respecto

a (i) los desafíos de desarrollo¹⁰, (ii) las prioridades declaradas del gobierno y (iii) el trabajo económico y sectorial del Banco. Así, los proyectos indicativos orientados a adoptar una hoja de ruta para la reforma del sector público, mejorar el entorno para el sector empresarial y conceder financiamiento a las pequeñas y medianas empresas como fuentes tradicionales de empleo, más las operaciones dirigidas al sector de la energía, revelan la finalidad de emprender acciones clave para reforzar la pertinencia del programa. La inclusión del interior, región tradicionalmente desatendida por el Banco y por el país, también generó una mayor pertinencia. Sin embargo, esta conclusión debe sujetarse a las siguientes consideraciones que no se abordaron en la estrategia: (i) el problema de marcada inestabilidad de la economía, y (ii) la escasez de datos e información, y la falta de acceso a la información existente. La finalidad del programa era coherente en cuanto a la diversificación de la combinación propuesta de instrumentos del Banco y la importancia asignada a la coordinación con otros donantes. Por otra parte, la ausencia de un inventario convenientemente elaborado podría indicar que la Estrategia de País no ha pasado de ser una lista de buenos propósitos desprovista de un marco estructural.

III. EJECUCIÓN

- 3.1 El presente capítulo analiza la ejecución concreta de la estrategia para el período 2007-2010, aportando conclusiones *de facto* acerca de la pertinencia y la coherencia del programa. En él se analiza también la eficiencia del Banco en la generación de productos de los préstamos, mientras que los efectos directos se examinan en Capítulo V. Con miras a evaluar la ejecución del programa, se consideran las mismas cinco dimensiones empleadas en el capítulo anterior: (i) entrega programada frente a entrega efectiva de préstamos; (ii) ejecución programada frente a ejecución efectiva de operaciones e instrumentos; (iii) desempeño de la cartera con arreglo a los criterios evaluativos generales del Banco; (iv) idoneidad de la modalidad de acción del Banco en el país, y (v) trabajo analítico.
- 3.2 Existe a priori la expectativa de un desempeño deficiente en relación con el promedio del Banco, aunque con una mejora gradual. La previsión de un desempeño comparativamente bajo puede atribuirse al relativo déficit de capacidad local, así como a la evaluación del desempeño llevada a cabo en la anterior Evaluación del Programa de País; en tanto que la expectativa de mejora gradual del desempeño se basa en el reconocimiento de los problemas por parte del Banco y en las acciones propuestas para combatirlos, según se expuso en el capítulo previo. Sin embargo, contrariamente a estas expectativas, el Banco no consiguió en general hacer realidad sus promesas, lo que, a su vez, resultó en una falta de mejora del desempeño.

¹⁰ Como ya se expuso en el análisis del capítulo anterior, las limitaciones de desarrollo de un sector público débil, la falta de un sector privado dinámico, la exclusión social y el peligro de una maldición de los recursos petroleros representan importantes desafíos de desarrollo.

A. Volumen de préstamos

- 3.3 El monto financiero de la cartera aumentó, incluso por encima de lo previsto, tal como se ilustra en el Cuadro III.1. La comparación de los flujos financieros programado y efectivo¹¹ en el período 2007-2009 permite apreciar los niveles superiores registrados en las aprobaciones de préstamos, los desembolsos brutos, el flujo neto de efectivo y la deuda activa (163%, 177%, 293% y 125%, respectivamente, en relación con los valores programados de base). El Banco avanzó de hecho a la hipótesis alta de financiamiento, aunque los factores activadores de la hipótesis alta no se cumplieron plenamente. El primer factor activador se refería a un aumento de los desembolsos y el segundo, a la sostenibilidad de la deuda. Con respecto al segundo, la Estrategia de País puntualizaba: *...expresamente este activador se refiere a eliminación de atrasos y a la preparación de ejercicios periódicos de sostenibilidad de la deuda que concluyan que las condiciones macroeconómicas y de la deuda del país han mejorado*. La eliminación de atrasos no fue total, aunque sí de magnitud sustancial; y los ejercicios periódicos de sostenibilidad de la deuda no se llevaron a cabo.
- 3.4 Entre 2006 y finales de 2009, el Banco aumentó su porcentaje dentro de la deuda externa total de Suriname del 20,9% al 30,3%, y su porcentaje dentro de la deuda multilateral del 79,6% al 83,4%. En 2009, fue el segundo mayor acreedor del país, con un volumen total de deuda de US\$68,9 millones, después de China (US\$95,1 millones), pero por delante de la India (US\$36,9 millones).

B. Pilares estratégicos, operaciones e instrumentos

- 3.5 En el contexto de la estrategia de 2007, el Banco aprobó los siguientes tres préstamos: Rehabilitación del corredor Meerzog-Albina (SU-L1006) por US\$62,5 millones en 2008, Segundo programa de viviendas para familias de bajos ingresos (SU-L1015) por US\$15 millones en 2009, y Segundo programa de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales (SU-L1011) en 2008. Los dos primeros préstamos se programaron en el marco de la Estrategia de País, a diferencia del último. En los tres casos se trató de préstamos soberanos, quedando sin concretarse la transición de préstamos soberanos a instrumentos crediticios no soberanos¹².

¹¹ Las aprobaciones de préstamos en la hipótesis del caso básico incluido en la Estrategia de País se referían tan sólo a préstamos soberanos, mientras que la ejecución de hecho incluyó un préstamo al sector privado aprobado a comienzos de 2007, antes de aprobarse la Estrategia de País. Debido a su monto relativamente modesto (US\$7 millones), la inclusión de este préstamo no incidió en las conclusiones. El marcado aumento de las aprobaciones obedece ante todo a la ampliación del monto del proyecto de rehabilitación del corredor Meerzog-Albina, desde un nivel programado de US\$22 millones hasta US\$62,5 millones.

¹² En 2007 se aprobó un préstamo no soberano (SU-L1005), aunque ello ocurrió antes de la aprobación de la Estrategia de País. El préstamo se concedió a KC, una sociedad de cartera que figura entre los mayores grupos privados del país. El préstamo formaba parte de un paquete que incluía a la CII, un banco de Trinidad y Tobago y bancos locales. Los recursos se destinaron a refinanciar deuda a corto plazo e inversiones de capital.

- 3.6 En términos generales, la tasa de anticipación de la programación fue baja. Como se señala en el Cuadro III.2, de los nueve préstamos programados, sólo se aprobaron dos (22%). Los dos préstamos aprobados correspondieron al pilar del sector privado que comprendía siete préstamos programados, lo que arroja una tasa de anticipación del 29%. En el pilar de modernización del sector público, la tasa de anticipación de la programación fue igual a 0%. Es decir, los dos préstamos programados (Hoja de ruta para la reforma del sector público y Proyecto de protección social) no se aprobaron, en tanto que el préstamo aprobado (Segundo programa de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales) no se había programado. El único préstamo programado dentro del tercer pilar (Integración del interior) no se aprobó, y aunque en algunas operaciones se incorporaron intervenciones en el interior, éste no fue el eje prioritario de ninguna de ellas.
- 3.7 El estado de las operaciones programadas pero no aprobadas también se resume en el Cuadro II.1. El sector de transporte (Carretera Paranam-Achonie) sigue en fase de estudio de preinversión, y el de energía sostenible (factibilidad de biocombustibles) se plasmó en una cooperación técnica que financió una estrategia a mediano plazo (SU-T1042). La operación en el sector de petróleo y gas se transformó en un préstamo no soberano; la hoja de condiciones se presentó, pero el gobierno decidió utilizar fuentes alternativas de recursos financieros. El proyectado Plan de Acción para Mejorar la Competitividad se incorporó en tres operaciones de cooperación técnica (T-1025, T-1031 y T-1045). El proyecto de protección social se preparó conjuntamente con los Países Bajos pero no ha sido retomado por las autoridades. La operación de cooperación técnica para preparar el proyecto de apoyo al desarrollo sostenible del interior (SU-T1026), que se diseñó para generar datos pertinentes, ha avanzado con lentitud. Algunas actividades que podrían haberse financiado a través del préstamo han sido asumidas por un programa de asentamientos rurales con financiamiento de los Países Bajos.

C. Desempeño de la cartera

- 3.8 En el período 2007-2010 se contabilizaron 12 proyectos activos, tres de ellos aprobados en el marco de la Estrategia de País. Como se aprecia en el Cuadro II.3, durante ese período se realizó el cierre financiero de tres operaciones (Preparación del censo de población, Viviendas para familias de bajos ingresos y Fondo de Desarrollo Comunitario de Suriname). Se estima que al finalizar 2010 habrá ocho proyectos activos, con un saldo sin desembolsar próximo a US\$87,4 millones.
- 3.9 En el Cuadro III.4 se presentan los indicadores de desempeño de la cartera, comparando los valores de 2007-2009 con los de 2002-2006 y con los promedios del Banco. La preparación y la ejecución pueden medirse en función del tiempo transcurrido y los costos. La cartera de Suriname ha mejorado en términos de eficiencia de la ejecución, tanto a lo largo del tiempo como en relación con los valores institucionales del Banco para los dos subperíodos. Específicamente se observó una reducción del tiempo transcurrido entre el inventario y la aprobación (en seis puntos porcentuales) y de los costos de preparación (en casi tres puntos porcentuales). Sin embargo, esta constatación debe matizarse ya que, de los tres

préstamos aprobados, dos correspondían a la segunda fase de proyectos anteriores. También se constató un descenso de los costos de ejecución.

- 3.10 Estas mejoras se acompañaron, empero, del deterioro de otros indicadores de desempeño. También empeoraron todos los indicadores relativos a la recopilación de datos y las evaluaciones previstas; así, el mantenimiento de datos cayó en 10 puntos porcentuales, la existencia de sistemas de recopilación de datos lo hizo en 60 puntos porcentuales y las evaluaciones intermedias programadas, en 50 puntos porcentuales. Las evaluaciones ex post programadas cayeron hasta cero.
- 3.11 Del mismo modo, aumentaron los riesgos fiduciarios y de ejecución. El porcentaje de dictámenes de auditoría sin salvedades disminuyó en 23 puntos porcentuales, y la materialización de los riesgos de ejecución empeoró en varias dimensiones: los problemas de compromisos aumentaron en 14 puntos porcentuales, los problemas de capacidad institucional lo hicieron en 68 puntos porcentuales y los problemas asociados al Banco, en 31 puntos porcentuales. La autoevaluación de la cartera por parte del Banco (en sus informes de seguimiento de proyecto e informes de terminación de proyecto) evidencia un deterioro en cuanto a los avances en la ejecución y a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo. Por consiguiente, al contrario de las expectativas de mejora del desempeño, en general el desempeño de la cartera ha declinado paralelamente a la introducción de medidas de recorte de costos que se reflejan en menores tiempos y costos de preparación y ejecución.

D. Modalidad de acción

- 3.12 La idoneidad de la modalidad de acción del Banco en el país puede determinarse de acuerdo con la suficiencia de sus recursos y la coordinación con otros agentes de desarrollo.
- 3.13 De manera habitual, el Banco asigna un monto creciente de recursos a las Representaciones al aumentar las aprobaciones y los desembolsos. Como se observa en el Gráfico III.1, Suriname se ajusta a esa política *de facto*. Sin embargo, un modelo tal se revela inadecuado para un país que, según ha determinado continuamente el Banco, se caracteriza por presentar agudas carencias institucionales y de políticas.
- 3.14 Un análisis detallado de los recursos humanos asignados a Suriname en 2009 pone de relieve problemas de cantidad, combinación de aptitudes e inestabilidad. Tan sólo un especialista sectorial está físicamente presente en Suriname, y casi ningún funcionario, aparte del personal *administrativo*, posee conocimientos prácticos de neerlandés, ni se ofrece capacitación en este sentido¹³. Por otra parte, ha habido una rotación excesiva del personal. El equipo central de 12 funcionarios asignados a los

¹³ Esto genera problemas en cuanto a la incapacidad del personal del Banco para leer documentos oficiales del gobierno, a las adquisiciones locales de bienes y servicios (si bien la Representación ha hecho un esfuerzo por traducir al neerlandés algunos de los documentos de adquisiciones), a la comunicación en ambos sentidos con las unidades de ejecución de proyectos, etc.

proyectos de Suriname posee menos de un año de experiencia; en cuanto a los siete consultores presentes en la Representación, principalmente analistas de operaciones, su experiencia con el BID es menor de dos años. Lo anterior se ve agravado por el número insuficiente de misiones. Según indica el Gráfico III.2, sólo se llevó a cabo una de las 17 misiones administrativas y de ejecución previstas para 2007-2009. El problema de recursos humanos puede ilustrarse mediante el ejemplo del proyecto de preparación del censo, en cuyo informe de terminación se concluía lo siguiente *En retrospectiva, la cantidad (un especialista), la combinación de aptitudes (falta de un estadístico) y la inestabilidad (cuatro jefes de equipo de proyecto) del personal del Banco designado para las fases de preparación y ejecución del proyecto fueron inadecuadas... y ...el Banco no atendió oportunamente las solicitudes de los clientes ...* El informe señalaba también que *...los problemas de deficiente asesoramiento técnico, retrasos en materia de adquisiciones y desembolsos, ..., hicieron al Banco acreedor a una baja calificación en términos de desempeño ...* Resulta por tanto difícil afirmar que el Banco asignó a Suriname los recursos necesarios para mantener un diálogo técnico y de políticas continuo con las autoridades del país y los organismos de ejecución.

- 3.15 El Banco se fijó un ambicioso programa de cambio en coordinación con otros donantes. Además de las reuniones mensuales sostenidas con otros donantes, existen al presente diversos proyectos cofinanciados o provistos de financiamiento paralelo, y otros más en que los otros donantes utilizan los sistemas del Banco. Así por ejemplo, el Gobierno de los Países Bajos hace uso de los procedimientos del Banco en el proyecto de viviendas para familias de bajos ingresos, y el Gobierno de Francia está financiando una iniciativa de desarrollo comunitario usando los procedimientos del proyecto del Banco relativo al Fondo de Desarrollo Comunitario de Suriname. Por otro lado, aunque en el sector del transporte la Unión Europea (UE) ha actuado tradicionalmente como socio del país aportando donaciones, el Banco se ha incorporado al sector otorgando financiamiento para el corredor Meerzorg-Albina en coordinación con la UE y el Organismo Francés de Desarrollo (AFD). Aun así, la estrategia del Banco proponía reemplazar la coordinación de carácter puntual por mecanismos institucionalizados de coordinación, tales como la creación de un punto focal en el gobierno. Los avances en este frente han sido escasos, y el objetivo de instituir una iniciativa de coordinación de donantes liderada por el gobierno aún está por concretar¹⁴. Ello sigue dando lugar a iniciativas descoordinada y con frecuencia contradictorias, como en el caso del proyecto Viviendas para familias de bajos ingresos, en el que el Banco ha promovido la participación privada en el sector, mientras que el Gobierno de Francia ha procurado promover, en su proyecto Richelieu, una continua participación estatal en la construcción directa.

¹⁴ El intento de crear un punto focal en el Ministerio de Planificación nunca llegó a concretarse. El nuevo gobierno ha incorporado dicho ministerio dentro del Ministerio de Finanzas.

E. Trabajo analítico

- 3.16 El Banco programó la publicación de sus notas de política y la creación de una biblioteca virtual que agrupara sus análisis económicos y sectoriales, junto con estudios similares financiados por otros donantes. Al mes de julio de 2010, esta iniciativa no se había concretado; de hecho, las notas y otros estudios son difíciles de ubicar, aun dentro del propio Banco. Por otra parte, las entrevistas con el personal del Banco y funcionarios de gobierno indican que, al margen de la calidad de los estudios, existe un desconocimiento general de su contenido y sus recomendaciones, y que los mismos no se convirtieron en elementos de referencia en ningún diálogo continuo de políticas.
- 3.17 La estrategia hacía hincapié en la laguna de información existente en el pilar del Interior, sin que este problema se haya remediado hasta la fecha. Algunos proyectos, como el de Viviendas para familias de bajos ingresos, reconocían lo inadecuado de sus diagnósticos y las carencias de información, pero éstas no se han abordado convenientemente. Específicamente en el ámbito de la focalización, se ha desarrollado la base estadística para una prueba de ingresos con variables sustitutivas, pero los usuarios potenciales de dentro y fuera del Banco no parecen en general tener conocimiento de la misma, y se ignora si el gobierno la ha avalado.
- 3.18 En su mayor parte, las notas de política del Banco expresaban el parecer de que sus diagnósticos eran inadecuados debido a la aguda escasez de información pertinente, información que suele estar disponible en los países miembros prestatarios del BID. Casi todas ellas propugnaban mejoras en términos de información fáctica, administrativa y datos de encuestas, y recalcaban la importancia de poner los datos a disposición de terceros. El Banco no tuvo en cuenta esta solicitud de manera sistemática, o en los pocos casos en que lo hizo, no generó resultados concretos. Probablemente, la preparación de la próxima estrategia de país adolecerá de los mismos problemas. Así pues, la carencia de datos idóneos sigue siendo el problema general para el trabajo económico y sectorial, el análisis y dimensionamiento de la magnitud de los problemas que han de abordar las operaciones, y el uso de los ODM como impulsores en la programación y la evaluación de los avances logrados.

F. Conclusiones

- 3.19 Existe una profunda discrepancia entre las promesas del programa y sus logros concretos, la cual puede atribuirse a factores de demanda y de oferta. Una perspectiva de la demanda indica que los países no se identificaban lo suficiente con los productos específicos contenidos en el programa; por su parte, las consideraciones de oferta indican que el Banco pudo haber subfinanciado su relación con Suriname, en perjuicio de su voluntad de mantener un diálogo continuo con el país para cumplir efectivamente sus promesas.
- 3.20 Cualquiera que sea el peso relativo de los factores de la demanda y de la oferta en las deficiencias de desempeño, la pertinencia y la **coherencia de facto** del programa son respectivamente **menores** que sus valores en términos de finalidad de la

programación. En general, el Banco no llevó a la práctica la transición de su cartera hacia el desarrollo del sector privado ni el mayor uso de préstamos no soberanos; no logró modificar su modalidad de acción ni optimizar la coordinación de donantes; no dio difusión a su labor analítica; consiguió reducir los costos de preparación y de ejecución, pero lo hizo en detrimento de otros indicadores de desempeño de la cartera. Por lo tanto, el desempeño del Banco fue **bajo**.

IV. ASISTENCIA TÉCNICA: PROGRAMADA Y EJECUTADA

- 4.1 El presente capítulo examina la finalidad, la ejecución y los resultados de la asistencia técnica prestada por el Banco a Suriname. En el período 2007-2010 (febrero), el Banco mantuvo una amplia cartera de 57 operaciones activas de cooperación técnica, de las que 36 se habían aprobado antes de 2007. La importancia de la cooperación técnica en la relación del Banco con Suriname se hace patente por el hecho de que el valor en dólares de las aprobaciones representó el 10% del total de aprobaciones entre 2005 y 2009, un porcentaje sólo superado por Haití con el 14,5% (véase el Cuadro IV.1). Sin embargo, aun esta cifra subestima el total, ya que la asistencia técnica también se canaliza mediante componentes de operaciones de préstamo cuya finalidad es reforzar el marco institucional y de políticas en su respectivo ámbito de operación y directamente por parte del personal del BID.

A. Finalidad

- 4.2 La inquietud del Banco por la fragilidad del marco institucional y de políticas de Suriname, considerada como un escollo considerable para el desarrollo del país y el desempeño de la cartera del Banco, ha implicado un amplio programa de cooperación técnica en su cartera. En la anterior Evaluación del Programa de País se plantearon inquietudes acerca de la cartera y se recomendaba lo siguiente: *La nueva estrategia de país ha de ayudar al gobierno a analizar y renovar su modelo de desarrollo en ámbitos estratégicos acordados, por medio de un programa activo de diálogo de políticas, estudios económicos y sectoriales y la focalización de los recursos de cooperación técnica; y Se recomienda que el Banco examine su práctica relativa a la evaluabilidad de las operaciones de cooperación técnica y la comunicación de resultados.*
- 4.3 Como ya se señaló en el Capítulo II, la estrategia del Banco reiteraba el papel primordial de la cooperación técnica y la promesa de fortalecer el proceso de programación de las operaciones en este ámbito. En especial, la estrategia proponía los dos cambios siguientes: *a. Las operaciones independientes de cooperación técnica para iniciativas de fortalecimiento institucional deberían tener dimensiones y niveles de financiamiento apropiados para cumplir sus objetivos e incluir mecanismos de seguimiento con el fin de promover la sostenibilidad de los resultados. b. Las nuevas operaciones de cooperación técnica que promuevan ideas innovadoras no comprendidas en los tres pilares estratégicos se limitarán a US\$150.000 por año.* Estos criterios de finalidad de la programación parecen

acordes con las recomendaciones formuladas por OVE en la Evaluación del Programa de País.

- 4.4 En la Estrategia de País se programaron 11 operaciones de cooperación técnica, de las cuales seis correspondían al pilar del sector privado, dos al pilar del sector público y tres al pilar de integración, lo que arroja una estructura conforme con la transición propuesta de las operaciones de préstamo hacia los pilares del sector privado y del interior, según se ilustra en el Cuadro IV.2.

B. Ejecución

- 4.5 La ejecución por el Banco del número prometido de operaciones de cooperación técnica fue alta en relación con las operaciones de préstamo, según puede apreciarse en el Cuadro IV.2. (7 operaciones aprobadas de un total de 11 programadas). En total, se aprobaron 21 operaciones de cooperación técnica por valor de U\$4,2 millones.
- 4.6 El Banco no cumple satisfactoriamente sus criterios de programación en materia de cooperación técnica (véase el Cuadro IV.3). Un repaso de las operaciones aprobadas pone de relieve que en ellas no se abordaron los criterios programados de adecuación del financiamiento (sólo dos de siete lo hicieron) ni los mecanismos para el seguimiento de los resultados y la sostenibilidad (apenas tres de siete contenían una indicación en este sentido), y rara vez se mencionaban el seguimiento y la evaluación (seis de siete). Los criterios programados de limitar las operaciones de cooperación técnica no comprendidas en los pilares a US\$150.000 no se respetaron (dos de las cinco operaciones de este tipo superaron el monto de US\$150.000).
- 4.7 El análisis detallado de las 57 operaciones de cooperación técnica que estuvieron activas en algún momento del período 2007-2010 indica que dichas operaciones se distribuyeron entre numerosas entidades del país y en todos los sectores principales, se orientaron principalmente a la producción de estudios y al financiamiento de actividades de capacitación y registraron problemas de desembolso.
- 4.8 Tal como se observa en el Gráfico IV.1, los recursos de cooperación técnica se destinaron a más de 29 entidades, entre las cuales el Ministerio de Finanzas recibió el mayor número de operaciones (8), seguido del Ministerio de Planificación (7). Los Ministerios de Industria y Comercio, de Asuntos Sociales y Vivienda y de Recursos Naturales y Energía recibieron cuatro en cada caso. El Cuadro IV.4 ilustra la distribución en todos los principales sectores, siendo los más beneficiados el sector productivo (38%), los sectores sociales (29%) y el sector de gobernanza (23%); las restantes operaciones se destinaron a la estabilidad macroeconómica y el medio ambiente. El siguiente fue el principal resultado previsto de las operaciones individuales (como porcentaje del número total, según consta en el Cuadro IV.5): cambios de política, 7%; cambios en el proceso burocrático en entidades públicas, 25%; capacitación de personal y actividades de extensión (divulgación, comunicación, etc.), 25%; creación de bases de datos, (9%), y estudios analíticos, 33%.

- 4.9 Los patrones de desembolso evidencian algunos problemas. Al mes de febrero de 2010, las operaciones de cooperación técnica mostraban la siguiente distribución por antigüedad: el 42% llevaba menos de dos años en ejecución, el 29% entre tres y cuatro años, y el 20% más de cinco años (véase el Cuadro IV.6). Asimismo, las operaciones están muy sujetas a prórrogas: el 24% se ha prorrogado dos años y el 8%, cuatro años. Aunque, a diciembre de 2009, las fechas de cierre previstas indican que todas las operaciones se habrán completado en diciembre de 2010, a más tardar, en un 60% de ellas sólo se había desembolsado el 30% de los recursos al mes de julio de 2010 (véase el Cuadro IV.7).
- 4.10 Sin embargo, el número y valor en dólares de las operaciones de cooperación técnica y su desempeño sólo ofrecen una imagen incompleta de la asistencia técnica del Banco a Suriname, ya que prácticamente todas las operaciones de préstamo incluyen componentes vinculados con el fortalecimiento del marco institucional y de políticas del país. Como se aprecia en el Gráfico IV.2, al contabilizar los desembolsos en operaciones de cooperación técnica y componentes de fortalecimiento institucional de préstamos, los desembolsos del Banco durante el período 2007-2010 (julio) sumaron US\$14,7 millones (US\$7,6 millones de cooperación técnica y US\$7 millones de préstamos), lo que supone el 26% del total de desembolsos.

C. Resultados

- 4.11 Considerando la importancia que el Banco asigna a su programa de cooperación técnica en Suriname, es natural preguntarse en qué medida su cartera de cooperación técnica contribuyó a mejorar el marco institucional y de políticas. La respuesta a este interrogante no es sencilla, por diversas razones. En primer lugar, estas operaciones se sitúan en el plano de las actividades y los productos, y guardan escasa relación con los efectos de desarrollo habituales; ello hace que, en el mejor de los casos, puedan medirse por sus productos. En segundo lugar, estas operaciones no están sujetas sistemáticamente a los informes de seguimiento de proyecto del Banco ni suelen acompañarse de un ITP al concluir, por lo que la información sobre sus actividades y productos no se registra de forma sistemática en bases de datos comparables, y no resulta fácil discernir qué actividades y productos se han materializado.
- 4.12 En vista de esta carencia de información, el grado de mejora efectiva de las deficiencias institucionales del país puede determinarse alternativamente empleando, por una parte, el componente institucional del Índice de Competitividad Global y, por otra, los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial referentes a “Control de la Corrupción” y “Calidad de la Regulación”, aunque se trata de una opción poco específica con una relación débil con el programa de cooperación técnica del Banco. Como se indica en el Gráfico IV.3, Suriname ocupó en dichos índices el lugar 89 (con un valor de 3,37) en 2006 y el lugar 94 (con un valor de 3,5) en 2010, lo cual supuso una mejora aun si el país sufrió un retroceso. El indicador del Banco Mundial “Efectividad del Gobierno” también registró un

avance; sin embargo el indicador “Control de la Corrupción” retrocedió en 2009 con respecto a 2006, al igual que el indicador “Calidad de la Regulación”.

D. Conclusiones

- 4.13 En lo atinente a la cooperación técnica, en general el Banco llevó a cabo las operaciones individuales prometidas, si bien no cumplió a cabalidad sus criterios de programación. Por otra parte, se desconoce mayormente qué productos han generado esas operaciones del Banco y cuál ha sido su contribución para mejorar el marco institucional y de políticas del país. El alto coeficiente entre el volumen de operaciones y el personal asignado a ellas, el hecho de que los especialistas a cargo estén esencialmente destacados fuera de Suriname y el escaso número de misiones al país indican un cierto grado de abandono de esta cartera de asistencia técnica y de la asistencia técnica en general, así como una baja probabilidad de emplearla como un insumo de primer orden en un activo programa de diálogo de políticas.

V. EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

- 5.1 Un objetivo fundamental de la Evaluación del Programa de País es determinar la efectividad del programa del Banco en términos de desarrollo. El presente capítulo ofrece información para los criterios evaluativos de eficacia. La efectividad del programa en términos de desarrollo puede medirse a partir de las metas estratégicas y sus indicadores, enunciados en el documento de Estrategia de País, y de las metas y propósitos de las diferentes operaciones. Una medida de la efectividad en el desarrollo es la variación de esos indicadores (diferencia entre los valores de referencia y los valores recientes), así como el logro de las metas fijadas (diferencia entre los valores actuales y las metas).

A. Metas estratégicas

- 5.2 A diferencia de las pasadas estrategias de país, que tenían pocos indicadores cuantitativos y ningún indicador sujeto a plazos, la estrategia de 2007 especificaba seis indicadores de desarrollo del BID en la categoría Indicadores de Desarrollo del País y 14 productos en la categoría Plan de Trabajo del BID (véase el Cuadro V.1). Sin embargo, de los seis indicadores de desempeño del país, cuatro son evaluables (esto es, tenían valores de referencia y metas).
- 5.3 Por pilares estratégicos, se observa lo siguiente: para el entorno macroeconómico y el entorno comercial (pilar de desarrollo del sector privado), todos los indicadores eran evaluables. Su situación era la siguiente: la eliminación de los atrasos de deuda, pese a los avances significativos, no se ha logrado; la mejora de la competitividad global se ha logrado, y la meta establecida de elevar al 50% la proporción de préstamos no soberanos en la cartera no se ha logrado y es igual a cero. Para el pilar de modernización del sector público, no se fijaron indicadores, a pesar de que la columna titulada Estrategia del Gobierno contiene siete objetivos individuales. Para el pilar de integración y desarrollo sostenible, sólo uno de los tres indicadores era evaluable y no se ha logrado, al no haberse producido la enmienda

de la legislación ambiental ni la demarcación de territorios tradicionales. Para los otros dos indicadores no existen datos oficiales, y por ende se ignora si el acceso a un suministro seguro de agua potable en zonas rurales y el número de micro y pequeñas empresas han aumentado o se han mantenido en sus niveles de 2006. Las carencias de definición y la falta de indicadores para el pilar del sector público (que contiene numerosos desafíos sociales, por ejemplo de pobreza, educación y salud) indican que la Matriz de Estrategia de programación no se utilizó para orientar la relación del Banco con el país.

B. Metas de proyectos y pilares

- 5.4 La capacidad de decir algo provechoso sobre la efectividad en el desarrollo del programa del Banco desde una perspectiva ascendente debería ser adecuada: de acuerdo con los informes de seguimiento de proyecto del Banco, en la mayoría de las operaciones se han acordado indicadores con el gobierno; asimismo, se afirma que existen sistemas de recopilación de datos para la mayor parte de los proyectos. No obstante, sólo tres de ellos, de acuerdo con sus ISDP, conservan datos sobre efectos directos (Preparación del censo de población, Mejoramiento de la educación básica y Facilidad sectorial de salud). La deficiencia de los sistemas de información del país y la ineficacia de los propios sistemas de información del Banco generan una baja expectativa de que se pueda determinar la efectividad en el desarrollo. Esta expectativa se ve confirmada. Los proyectos de préstamos soberanos del BID y los programas gubernamentales en los que se enmarcan están esencialmente desprovistos de datos; en efecto, rara vez poseen valores numéricos de referencia adecuados para los efectos directos (metas y propósitos) y una especificación numérica de las metas, menos aún para los valores recientes de los efectos directos.
- 5.5 Una revisión de la cartera activa del Banco en el período 2007-2009 puso de relieve que en la fase de aprobación de los proyectos el Banco había especificado 40 indicadores de efectos directos, de los cuales, sin embargo, apenas 13 tenían parámetros de referencia y metas, y por ende un enunciado de intenciones mensurable. Durante la ejecución, esta cifra se redujo a 23 indicadores (17 mantenidos desde la fase de aprobación y seis de nueva introducción), aunque sólo 12 tenían información sobre parámetros de referencia y metas. Muchos de los nuevos indicadores pueden clasificarse más acertadamente como productos. Tan sólo se contabilizan tres indicadores con valores de referencia y valores recientes pertinentes para determinar el efecto en términos de desarrollo.
- 5.6 Para el pilar del Sector Privado, la evaluabilidad ex ante (porcentaje de indicadores con parámetros de referencia y metas en la fase de aprobación) es del 40%, la evaluabilidad ex ante durante la ejecución (porcentaje de indicadores con parámetros de referencia y metas durante la ejecución) asciende al 83%, y la evaluabilidad ex post (porcentaje de indicadores con parámetros de referencia y sus valores recientes para operaciones activas o concluidas) es del 0%. Lo más importante en términos de eficacia es la medida ex post. Para el pilar de Modernización del Sector Público, estas cifras son del 39%, el 44% y 19%,

- respectivamente; y para el pilar de Integración y Desarrollo Sostenible los porcentajes son del 0% en todos los casos (véase el Cuadro V.2).
- 5.7 Con todo, el problema no radica sólo en la falta de mediciones cuantitativas con valores de referencia, metas y valores recientes. A menudo, aun en casos en que se especifican mediciones cuantitativas y se recopilan datos, la información guarda escasa relación con los objetivos. Esto queda patente en las tres operaciones que se completaron durante el período analizado.
- 5.8 El programa *Viviendas para familias de bajos ingresos* (aprobado en 2001) ya está cerrado, habiéndose aprobado una nueva operación. Los objetivos del programa inicial eran (a) *mejorar las condiciones habitacionales de familias de ingresos bajos y moderados*, (b) *conseguir la colaboración de las instituciones financieras privadas, ONG y organizaciones de base comunitaria más competentes de Suriname para prestar ayuda a familias subatendidas en barrios de ingresos más bajos y medios en el mejoramiento o la construcción de viviendas* y (c) *aumentar la eficiencia, equidad y transparencia de políticas y subsidios para la vivienda*. Se proveía lograr lo anterior financiando un programa de “cupones” iniciales y aumentando la eficiencia de las políticas y subsidios para la vivienda. Tomando lo que inicialmente era un producto, el proyecto especifica una meta de 4.000 viviendas (1.320 nuevas y 2.680 rehabilitadas); la cifra efectiva, a tenor del ITP, es de 3.725 viviendas (1.207 nuevas y 2.518 rehabilitadas). Sin embargo, el número de viviendas está muy lejos del objetivo de la operación consistente en...*aumentar la eficiencia, equidad y transparencia de políticas y subsidios para la vivienda*. Esto quedó reflejado en el ITP de la operación en los siguientes términos: ... *resulta difícil formarse una opinión sobre el logro del objetivo de desarrollo del programa y el diseño resultó inadecuado para el marco político, social e institucional de Suriname*. Además, la ... *falta de apoyo del gobierno para acometer la mayor parte de las reformas de la política de vivienda, por un lado, y la tímida participación de los intermediarios financieros, por otro, hicieron manifiesto que el diseño inicial del programa era inadecuado y debería haberse adaptado en mayor grado a la capacidad y las necesidades de Suriname*. La operación complementaria recientemente aprobada sigue esencialmente el mismo diseño, pese a la dificultad de identificar los logros de la anterior operación; así, la segunda fase no incluye una evaluación ex post.
- 5.9 El proyecto del Censo Nacional de Población se aprobó en 2002 y está actualmente terminado. El proyecto tenía por objetivo proporcionar al gobierno, el sector privado y la comunidad científica y de investigación datos demográficos, sociales y económicos actualizados, precisos e integrales que pudieran utilizarse para la planificación nacional y regional, así como para fines de investigación. Además, el proyecto buscaba fortalecer la capacidad nacional para recolectar y procesar datos. La operación, inicialmente diseñada para financiar tan sólo el censo de población, se modificó posteriormente en vista de los saldos monetarios remanentes tras el financiamiento del censo, con el fin de incluir un censo de establecimientos y una encuesta sobre el presupuesto de los hogares. En el respectivo ITP se señala que ...

los indicadores de fortalecimiento institucional para esta operación se desarrollaron de forma deficiente”, y se apunta, no sin cierta ironía, que “los especialistas del Banco precisan una mayor capacitación para lograr una comprensión cabal de los marcos de resultados.... El ITP sostiene que los datos están disponibles, aunque OVE no pudo encontrarlos ni éstos figuran en las páginas virtuales del instituto de estadística. Suriname no pertenece al sistema MECOVI del BID y el Banco Mundial, que asegura que los datos brutos de las encuestas de hogares estén a disposición de terceros.

- 5.10 Los objetivos del proyecto de Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales eran facultar a los gobiernos locales de Suriname brindándoles un marco jurídico básico junto con la capacidad institucional para asegurar la gestión fiscal y la capacidad para comenzar a administrar obras públicas. La operación también financió proyectos de base comunitaria a pequeña escala. En el análisis del ITP sobre calidad y riesgos se indicaba que *... los indicadores escogidos por el equipo de proyecto para medir la consecución de los objetivos en materia de efectos directos son deficientes y ofrecen escasas indicaciones acerca del logro del objetivo del proyecto. Si el objetivo último del proyecto es que los gobiernos locales gestionen las obras públicas y mejoren la gestión fiscal, el indicador escogido debería determinar si la gestión fiscal mejoró de hecho.....* La respuesta dada a esta crítica es reveladora de que la medición de los efectos directos sigue siendo un punto polémico: *Para alcanzar el Nivel I de certificación, un gobierno local debe cumplir una serie de tareas organizacionales y financieras y adoptar diversos sistemas que conjuntamente conduzcan a la mejora de la gestión fiscal en ese gobierno local. Del mismo modo, el Nivel II de certificación requiere la organización de pequeñas obras públicas y los sistemas para su planificación, organización, ejecución y gestión. Por consiguiente, los indicadores seleccionados por el equipo de proyecto parecen estar de acuerdo con el propósito del proyecto y reunir los elementos necesarios para su consecución.* No sorprende por lo tanto que en la operación complementaria, esencialmente igual en diseño, se haya hecho caso omiso del análisis del ITP sobre calidad y riesgos, y se especifiquen nuevamente indicadores de efectos directos como cambios legislativos y número de autoridades locales certificadas.
- 5.11 De un modo general no se implantaron los mecanismos de focalización del programa, lo que ilustra las consecuencias que la falta de datos adecuados puede tener sobre los efectos del proyecto. Así, en el proyecto Fondo de Desarrollo Comunitario de Suriname (CDFS), el mecanismo de focalización partió de suponer que habría un mapa de la pobreza que se actualizaría con frecuencia y se utilizaría como base para especificar las comunidades más pobres. El mapa de la pobreza, si bien constituía una condición contractual, nunca se elaboró. El ITP del proyecto observaba lo siguiente: *Tanto en el Contrato de Préstamo como en el marco lógico original se daba por supuesta la existencia de un mapa de la pobreza como base para una focalización efectiva de los sectores más pobres por parte del CDFS. Ese mapa de la pobreza no existía en ese momento ni se ha completado hasta la fecha. No se utilizaron datos del mapa de la pobreza para identificar a las comunidades*

beneficiarias del CDFS. Las comunidades no fueron específicamente identificadas, sino que tuvieron conocimiento del programa y solicitaron beneficiarse del mismo por su cuenta. Las solicitudes se verificaron posteriormente mediante visitas comunitarias y se clasificaron a partir de la información recogida durante tales visitas.... La determinación del estado de pobreza a partir de la encuesta sólo fue posible para 22 de las 97 comunidades. No se dispuso de datos para las 75 comunidades restantes. Aunque el diseño inicial del proyecto incluía una encuesta completa, en la práctica la ausencia de una encuesta eficaz para identificar a las comunidades pobres (esto es, el mapa de la pobreza) o de una promoción adecuada entre las comunidades más pobres dio lugar a una selección basada en el orden de recepción de las solicitudes que favoreció los proyectos impulsados por las ONG, los cuales beneficiaron casualmente a las comunidades (no necesariamente a las más pobres, ni necesariamente atendiendo a sus necesidades prioritarias).

- 5.12 En el proyecto de *Viviendas para familias de bajos ingresos*, el mecanismo de focalización incluía a la vez el ingreso de los hogares y la situación de pobreza de sus comunidades, es decir, era de base geográfica. El ITP contenía la siguiente observación: *En la práctica... la asignación de subsidios se hizo siguiendo el orden de recepción de las solicitudes, lo que favoreció a quienes disponían de más información y estaban mejor preparados para presentar una solicitud (muy probablemente beneficiarios de ingresos medios). Por otra parte, no se efectuaron recortes de subsidios para dar prioridad a los solicitantes más pobres antes de decidir sobre la aprobación de los subsidios, lo que dificultó la focalización en los hogares más pobres. Este esquema de focalización, aunado al sistema de incentivos establecidos para las ONG que recibieron comisiones por desempeño al aprobarse sus solicitudes, pudo haber contribuido a una autoselección orientada a grupos de ingresos medios. En el proyecto complementario recientemente aprobado se afirma que la focalización se hará empleando una prueba de ingresos con variables sustitutivas desarrollada con financiamiento del Banco; sin embargo, no está claro si se está implantando el sistema institucional de información que requiere ese esquema de focalización.*
- 5.13 En algunos ITP se cuestionaba igualmente la eficacia de los sistemas de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, en el ITP del *Fondo de Desarrollo Comunitario de Suriname* se afirmaba que *no se cuenta con un sistema robusto de recopilación de datos... Además, para muchos de los indicadores cuantitativos desarrollados en el Marco Lógico readecuado no existe información de referencia ni un conjunto de datos cuantitativos. A su vez, el ITP del proyecto Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales indicaba lo siguiente: El sistema de seguimiento para el Programa preveía un plan de ejecución del proyecto (PEP), un sistema informático de seguimiento del proyecto, indicadores de avance semestral y una evaluación intermedia. Ni el PEP producido por la empresa de gestión del proyecto durante varios meses de trabajo ni el sistema de seguimiento elaborado también por un consultor externo dieron los resultados previstos. El ITP del proyecto de Preparación del Censo de Población observaba lo siguiente: Cabe*

señalar que realmente no se hizo una labor de seguimiento y evaluación para este proyecto.... Finalmente, el ITP del proyecto de Viviendas para familias de bajos ingresos apuntaba que el primer Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos no preveía tareas de seguimiento y evaluación....

C. Conclusiones

- 5.14 La evaluabilidad de la cartera del Banco es baja, ya sea que se emplee un criterio ascendente o descendente, o se adopte una perspectiva ex ante o ex post. Los esfuerzos realizados por el Banco en el sentido de readecuar los proyectos y colmar las carencias de información y datos del país mediante operaciones individuales han resultado infructuosos en general. La conclusión de OVE acerca de la baja evaluabilidad ex post de la cartera no es exclusiva del programa del Banco en Suriname; pero, a diferencia de otros países, las carencias de información del Banco no pueden suplirse utilizando los sistemas nacionales de información, que también son deficientes. Así pues, es mucho lo que se ignora y poco lo que puede afirmarse sobre la efectividad en el desarrollo y la **eficacia** de la cartera del BID.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 6.1 Suriname reúne un singular conjunto de características entre los clientes del BID que plantea complejos desafíos de desarrollo para el país y para el Banco, en cuanto a la capacidad de éste para definir su ámbito estratégico y su modalidad de acción en el país.
- 6.2 Suriname es el país de menor extensión en Sudamérica; el más abierto, con exportaciones altamente concentradas de alúmina, oro y, cada vez más, petróleo; el más fragmentado en términos de lenguas habladas, composición étnica y principales religiones, e históricamente el mayor receptor de asistencia per cápita. Asimismo, es uno de los que más recientemente ha accedido a la independencia y a la condición de miembro prestatario del Banco. Aunque su PIB per cápita lo sitúa en un rango medio en la región, el país comparte muchas de las características de los países pobres muy endeudados (PPME), aunque no presenta dificultades de deuda externa.
- 6.3 Este cúmulo de características implica a priori, partiendo de un extenso volumen de estudios, una alta probabilidad de turbulencia política, bajo desempeño económico y frágil desarrollo económico. Durante la mayor parte del período transcurrido desde la independencia en 1975, el devenir económico y político del país respondió a estas expectativas. Sin embargo, en el período que abarca esta evaluación, el país ha registrado un favorable desempeño económico, propiciado en buena medida por el auge mundial del precio de los productos básicos, aunado a una prudente gestión macroeconómica y de la deuda por parte de un gobierno que supo superar los desafíos que suponía la dependencia de coaliciones multipartidistas. Empero, en vista de la escasez de datos, está por determinar si el reciente auge tuvo efectos favorables para los pobres y en qué grado se ha avanzado hacia el logro de los

Objetivos de Desarrollo del Milenio. Globalmente, las perspectivas de desempeño macroeconómico a mediano plazo son positivas.

- 6.4 La finalidad estratégica del Banco tal como se expresó en la Estrategia de País de 2007 fue encomiable, aunque su puesta en práctica no lo fue. La finalidad de la programación fue **pertinente y coherente**. En cuanto a la pertinencia, ésta se determinó con respecto a (i) los desafíos de desarrollo, (ii) las prioridades declaradas del gobierno y (iii) el extenso trabajo económico y sectorial preparatorio del Banco, combinado con la promesa de facilitar el acceso público al trabajo analítico existente y futuro. Sin embargo, estos dos aspectos no fueron adecuadamente tratados por el Banco. Por un lado, no se incorporó en la estrategia un diagnóstico crucial, común en todo el trabajo analítico realizado en preparación de la estrategia, a saber, la escasez de datos e información y la falta de acceso a la información existente; por otro, no se abordó la probabilidad de que el petróleo pudiera convertirse en fuente de dificultades más que de beneficios. En cuanto a la coherencia, ésta se estableció en términos de (i) la combinación propuesta de instrumentos del Banco, que implicaba un incremento de los préstamos no soberanos; (ii) los criterios de programación de la cooperación técnica del Banco, concebidos para concentrar los esfuerzos en ámbitos estratégicos clave, y (iii) una mayor coordinación con otros donantes, lo que incluye la asistencia en la creación de un punto focal en el gobierno y el acuerdo con otros donantes para utilizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio como elementos motores de la relación con Suriname. Los logros en materia de pertinencia y coherencia dependían del cambio propuesto de la modalidad de acción del Banco en el país, en el sentido de asignar mayores recursos y una combinación adecuada de aptitudes del personal para secundar el programa y llevar adelante el diálogo de políticas. No obstante, los logros obtenidos respecto de estas intenciones fueron exigüos. El nivel efectivo de **pertinencia y coherencia** del programa es por lo tanto **bajo**. El Banco no consiguió concretar sus promesas de préstamos (de los cuales sólo se aprobaron tres) ni orientar su cartera hacia el desarrollo del sector privado y los créditos no soberanos. Por otra parte, tampoco dio cumplimiento a los criterios de programación de sus operaciones de cooperación técnica ni a su voluntad de divulgar públicamente el volumen existente de estudios económicos y sectoriales. En gran medida, el Banco no reforzó la coordinación de donantes liderada por el gobierno ni utilizó los Objetivos de Desarrollo del Milenio para dar seguimiento al desempeño.
- 6.5 El Banco consiguió reducir sus propios costos de preparación y ejecución. No obstante, estos logros se obtuvieron en menoscabo de otros indicadores de la cartera. Así, la **eficiencia** del Banco fue **baja**. El Banco tampoco pudo medir de manera sistemática la efectividad de su programa en términos del desarrollo, por lo que la **eficacia** del programa **se desconoce** en general. En consecuencia, muy poco puede decirse acerca de la efectividad en el desarrollo de las intervenciones del Banco.
- 6.6 De ahí que, si se mide el éxito en términos de flujos financieros, el programa fue satisfactorio, ya que los flujos superaron los niveles de referencia programados (aun

cuando no se cumplieron todos los activadores para una hipótesis alta de financiamiento). También si se toma como parámetro el recorte de costos (esto es, una reducción de los costos de preparación y ejecución), el programa resultó un éxito, dado que dichos costos decrecieron con respecto a sus niveles anteriores y a los promedios de todo el Banco. Sin embargo, los resultados fueron peores en prácticamente todas las demás dimensiones pertinentes para la función de desarrollo del Banco.

- 6.7 La brecha entre las promesas del programa y sus resultados concretos puede atribuirse a factores de demanda y de oferta. Una perspectiva de la demanda indica que el país no se identificó lo suficiente con los productos específicos contenidos en el programa; por su parte, las consideraciones de oferta indican que el Banco pudo haber subfinanciado el cambio previsto de su modalidad de acción en Suriname, en perjuicio de su voluntad de mantener un diálogo continuo con el país para concretar efectivamente sus promesas de programación. Este subfinanciamiento tuvo lugar a pesar del cambio programado en los recursos y la combinación de aptitudes de la Representación, y de la función del Banco como mayor acreedor individual.
- 6.8 En lo esencial, los principales elementos que el Directorio Ejecutivo del Banco encomió en la estrategia quedaron sin concretar. En el Informe del Presidente del Comité de Programación se señalaba que: *Los Directores elogiaron el enfoque de la nueva estrategia, más centrado en el fortalecimiento de capacidades y la infraestructura. Esto sólo se concretó en parte. La reducción del número de iniciativas de mayor envergadura permitiría seguir más de cerca la implantación de proyectos. Esto no se concretó. Varias Sillas insistieron en la necesidad de reforzar el papel del Banco en la coordinación de donantes, considerando que es el principal prestamista multilateral de Suriname. Tampoco se concretó. Teniendo en cuenta las reservas potencialmente significativas de petróleo y gas, también se recomendó que el Banco asista a las autoridades del país en la expansión de este sector de actividad. No se concretó.*
- 6.9 El Banco aún no ha definido ni concretado satisfactoriamente un ámbito estratégico específico, ni hallado una modalidad de acción pertinente (relación de la Representación con la Sede, con Suriname y con otros donantes). El objetivo de transformarse en un socio eficaz para el desarrollo del país ha seguido siendo difícil de alcanzar.
- 6.10 La anterior Evaluación del Programa de País contenía 13 recomendaciones, las cuales conservan hoy la misma pertinencia que en 2006 (véase el Recuadro V.1.1). Sin embargo, con tres años más de experiencia, OVE recomienda que el Banco considere las siguientes recomendaciones a fin de acrecentar su eficacia como socio para el desarrollo:
- 6.11 En primer lugar, reconsiderar su modalidad de acción.
 - a. Incrementar el financiamiento asignado a la Representación y modificar la combinación de aptitudes de su personal en el país, como se preveía hacer inicialmente. El Banco debe impulsar más decididamente su agenda de

coordinación de donantes, con el liderazgo del país. Asimismo, debe valerse de los principios de la Declaración de París para orientar no sólo la coordinación con otros donantes, sino también su propia modalidad de acción estratégica.

- b. Convertir en tema prioritario la recopilación de datos primarios (administrativos en los principales órganos estatales y derivados de encuestas del instituto nacional de estadística), facilitando a la vez la divulgación transparente de información acerca de los datos y su análisis. Esto debería inscribirse en una amplia estrategia general de transparencia, a fin de propiciar un debate público documentado sobre políticas y el uso generalizado de mecanismos de toma de decisiones basados en información empírica, tanto en el país como en la relación entre éste y el Banco. El Banco podría comenzar demostrando la efectividad de sus operaciones en términos de desarrollo.
 - c. Definir, concretar, medir y notificar el uso estratégico de su extensa cartera de cooperación técnica. El Banco debería crear un sistema local, incorporado en una entidad de gobierno, que dé cuenta de los avances (actividades y productos) y sea de fácil acceso para terceros. El sistema también debería incluir la labor analítica del Banco (mediante operaciones de cooperación técnica, operaciones y estudios independientes).
- 6.12 En segundo lugar, revisar el ámbito estratégico específico del Banco y las operaciones correspondientes. El ámbito y los desafíos estratégicos siguen siendo en esencia los que el Banco identificó por medio de su trabajo analítico:
- a. Persistente intervención del sector público en la economía;
 - b. Carencia de una masa crítica de actividades del sector privado;
 - c. Deficiente integración social
- 6.13 A ello se añade la posibilidad cada vez mayor de que se intensifiquen los síntomas de “síndrome holandés” (o maldición de los recursos naturales). Con todo, la implantación de la anterior estrategia de país, aquí analizada, indica que el Banco debe velar por que el país tenga un alto sentido de identificación con el correlacionamiento entre la propuesta de estrategia y las propuestas de operaciones y asistencia técnica. Aquellos elementos dentro de la finalidad estratégica propuesta del Banco y el respectivo conjunto de operaciones que no sean adoptados por el país deberán recogerse en la próxima estrategia de país.