



Evaluación del Programa de País

Suriname

2011-2015

Evaluación del Programa de País

Suriname

2011-2015

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Junio 2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-493-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO	1
A. Características estructurales.....	1
B. Desempeño económico reciente.....	3
C. Contexto del sector.....	7
2. EL PROGRAMA DEL BANCO – FINALIDAD ESTRATÉGICA E IMPLEMENTACIÓN	11
A. Pertinencia de la Estrategia de País.....	11
B. Implementación del programa	13
3. EFICACIA, RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	21
A. Reforma básica del sector público	21
B. Desarrollo del sector financiero y del sector privado	26
C. Energía... ..	28
D. Agricultura.....	30
E. Transporte.....	31
F. Educación.....	32
G. Protección social	33
H. Agua y saneamiento	34
I. Vivienda	35
4. RESUMEN Y RECOMENDACIONES.....	37

NOTAS

[ANEXOS ELECTRÓNICOS](#)

CBvS	Banco Central de Suriname
DLGP	Programa de Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Municipal
EBS	<i>N.V. Energiebedrijven Suriname</i> [Compañía de Electricidad en Suriname]
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PIB	Producto interno bruto
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras
UE	Unión Europea

Esta evaluación fue liderada por Leslie Stone, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray, Directora de OVE. El equipo estuvo integrado por Pablo Alonso, Michelle Fryer, José Claudio Pires, Héctor V. Conroy, Lynn Scholl, Maria José Hernández, Odette Maciel, Adriana Molina, Maria José Vargas y Patricia Sadeghi. OVE agradece a las autoridades de Suriname, el personal del Banco en la Representación en Suriname y la Sede, así como a los representantes del sector privado y la sociedad civil del país, por su tiempo y colaboración en el suministro de información.



En términos generales, Suriname se clasifica como un país con un nivel de vida moderadamente alto (ocupó el puesto 100 de 187 países en el Índice de Desarrollo Humano de 2014), pero se enfrenta a importantes desafíos para el desarrollo.

© OVE

Resumen Ejecutivo

CONTEXTO

Suriname es un pequeño estado litoral de ingreso medio-alto¹, con una economía basada en los productos básicos y una población de casi 560.000 habitantes², que se independizó políticamente de los Países Bajos en 1975 y siguió recibiendo importantes flujos de ayuda neerlandesa hasta hace poco tiempo. En términos generales, Suriname se clasifica como un país con un nivel de vida moderadamente alto (ocupó el puesto 100 de 187 países en el Índice de Desarrollo Humano de 2014), pero se enfrenta a importantes desafíos para el desarrollo. Tiene una de las poblaciones con mayor diversidad étnica en América y un sistema político basado en el consenso, aunque condicionado por el hecho de que la mayoría de los partidos políticos siguen las líneas étnicas. El país es rico en recursos, pero la economía no está diversificada, por lo que es vulnerable a las conmociones económicas externas. Su economía ha sido una de las de más rápido crecimiento en la región durante la última década, aunque en los últimos tiempos se ha producido una desaceleración por la caída de los precios de los productos básicos. El sector público del país es grande, aunque carece de instituciones sólidas, y su sector privado es pequeño y se ve limitado por el reducido conjunto de recursos humanos. Además, por su geografía, Suriname es muy vulnerable a las inundaciones y a las subidas del nivel del mar.

ESTRATEGIA DE PAÍS

El período de la Estrategia de País 2011-2015 marcó un cambio importante en la relación del Banco con Suriname, con una ampliación significativa de su apoyo, nuevos instrumentos de financiamiento y un mayor conocimiento y diálogo con el país. El programa de la Estrategia de País centró la atención en “respaldar la transición de Suriname hacia estructuras modernas de gobernanza pública mediante la diversificación de la economía y la ampliación de las prestaciones sociales”. El Gobierno de Suriname emprendió un programa ambicioso de reformas estructurales e inversión de capital y solicitó el apoyo financiero y técnico del Banco en muchas áreas. En la Estrategia de País se preveía un monto total de aprobaciones de financiamiento con garantía soberana de US\$300 millones durante el período 2011-2015, equivalente al 6,8% del PIB del país en 2011. Las aprobaciones reales fueron superiores, como se describe más adelante.

El enfoque de la Estrategia de País fue pertinente, en la medida en que sus objetivos estratégicos abordaron desafíos en materia de desarrollo de carácter prioritario y fueron congruentes con los objetivos nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Suriname. Sin embargo, la Estrategia de País fue excesivamente amplia y ambiciosa dado el contexto del país. El análisis de riesgos efectuado por el Banco identificó correctamente muchos temas importantes que podrían afectar la implementación y entrega eficaz de dicha estrategia, aunque subestimó su probabilidad de ocurrencia y su plan de mitigación fue inadecuado. Si bien las reformas previstas eran robustas, la estrategia no incluyó un análisis de riesgos relacionado con el uso de nuevos instrumentos de préstamo y la estructura institucional en los órganos estatales, sino que subestimó los probables riesgos asociados al proceso legislativo prolongado, complejo y basado en el consenso, así como la considerable coordinación interministerial necesaria para aprobar e implementar las reformas respaldadas por los préstamos en apoyo de reformas de política.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA Y RESULTADOS.

El Banco aprobó un monto total de US\$417,6 millones en 15 nuevas operaciones de préstamo entre enero de 2011 y diciembre de 2015. Un préstamo de inversión de US\$15 millones para el Programa de Protección Social (documento SU-L1013) fue cancelado tras su aprobación y no se desembolsó. Este volumen elevado de financiamiento representó una ampliación significativa de la participación del BID en Suriname, y el Banco se convirtió en el asociado principal del gobierno en materia de desarrollo, con

un promedio del 88% del financiamiento multilateral y del 30% de la deuda pública externa total por año. El financiamiento del Banco se cuadruplicó (US\$75 millones a US\$417,6 millones en las aprobaciones) y el flujo neto de efectivo previsto (US\$224,5 millones) se multiplicó por ocho respecto del período de la estrategia anterior.

El programa implementado fue amplio, con aprobaciones de préstamos en las siete áreas previstas en la Estrategia de País más dos áreas para un “continuo diálogo”, el apoyo a reformas estructurales en seis áreas clave por medio de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, la implementación de ocho préstamos de inversión en curso en seis sectores y una iniciativa para simplificar la cooperación técnica. Varios préstamos de inversión en ejecución fueron segundas fases (educación, transporte y vivienda); si bien la mayoría sufrió demoras, los préstamos reflejaron en alguna medida “lecciones aprendidas” y una ejecución más rápida que las primeras fases. Las ventanillas del sector privado del Grupo del Banco tuvieron una participación muy limitada en el programa.

El Banco ha probado una serie de estrategias para ayudar al Gobierno de Suriname a llevar a cabo reformas, pero los resultados a la fecha no han alcanzado los objetivos señalados. El Banco apoyó al gobierno principalmente por medio de operaciones de cooperación técnica a fines de la década de los ochenta y parte de la de los noventa. En los años posteriores, aprobó un número de proyectos de inversión con el objeto de catalizar las reformas necesarias. Cuando esta estrategia fracasó en el intento de estimular las ansiadas reformas, el gobierno y el Banco recurrieron a los programas en apoyo de reformas de política para incentivar más fuertemente las reformas, pero su uso ha demostrado ser insuficiente hasta la fecha debido a factores políticos e institucionales y a la insuficiente creación de consenso. Un volumen significativo de recursos de cooperación técnica y de apoyo técnico se destinó a fortalecer las instituciones fijadas como objetivo, pero esos recursos tampoco fueron suficientes.

El avance en la consecución de la mayoría de los objetivos estratégicos propuestos por el Banco fue limitado. En general, el diseño técnico de las reformas avanzó a un ritmo razonable, pero surgieron obstáculos en la etapa legislativa, especialmente cuando el Consejo de Ministros y el Parlamento debían aprobar medidas de políticas. Tras las recientes elecciones, el país está tratando ahora de retomar las reformas en un contexto de inestabilidad macroeconómica.

La mayoría de las condiciones en las primeras operaciones de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política han tenido baja profundidad de las políticas, a excepción del sector financiero. Aun cuando se hayan cumplido estas condiciones, hubo pocos cambios observables y sostenibles. Se requieren condiciones con mayor profundidad estructural (por ejemplo, la aprobación legislativa del presupuesto, legislación sobre adquisiciones y administración de ingresos) en una etapa más temprana para que los préstamos en apoyo de reformas de política produzcan resultados. Un mayor volumen de financiamiento complementario a través de préstamos de inversión también podría ayudar a fortalecer las instituciones fijadas como objetivo y a desarrollar competencia técnica y alinear los incentivos dentro de los Ministerios para implementar las reformas.

Aunque ninguna de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política ha logrado el total de sus resultados previstos, el diálogo entre el Gobierno de Suriname y el Banco ha permitido identificar obstáculos y definir programas sólidos de reformas para el mediano plazo en muchas áreas importantes. En mayo de 2016, el Gobierno de Suriname y el FMI llegaron a un acuerdo de derecho de giro por US\$478 millones orientado hacia la estabilización macroeconómica y el fortalecimiento institucional, del que gran parte del contenido se basa en los programas financiados por el BID.

Los préstamos de inversión sufrieron demoras en la implementación y sobrecostos, pero los plazos de ejecución han mejorado en general en comparación con períodos anteriores. Se han logrado resultados parciales en todos los ámbitos. Las lecciones aprendidas de las primeras fases favorecieron la implementación de los proyectos en las segundas fases, en el caso de proyectos de “segunda generación” en materia de vivienda, educación y transporte. Hubo avances especialmente en los componentes de infraestructura de los préstamos para energía, transporte, vivienda y educación, pese a los desafíos en el rubro de adquisiciones.

En Suriname se ha aprobado un préstamo sin garantía soberana de la CII, junto con varias operaciones pequeñas del FOMIN. El uso de productos sin garantía soberana del BID en el país se ha visto condicionado por el desfase entre los productos disponibles del Banco y el perfil del sector privado del país. Las dos empresas multinacionales del sector minero de exportación han logrado satisfacer sus necesidades de financiamiento con sus ingresos de exportación. En el sector no minero, solo un pequeño número

de empresas pueden cumplir las normas de la CII o del FOMIN. El Banco carece de financiamiento en moneda local y sus operaciones tienen costos de transacción muy elevados para las empresas de Suriname. El tamaño reducido de los proyectos, junto con la informalidad de las empresas y la ausencia de estados financieros, también han condicionado las operaciones del Banco en el país.

El Banco no previó ningún uso de los sistemas nacionales de adquisiciones de Suriname durante el período, dado que el gobierno enfrenta muchos desafíos en este ámbito. El uso de los sistemas de gestión financiera pública se ha limitado al subsistema de tesorería, con el establecimiento y uso de la cuenta única del tesoro para los proyectos financiados por los donantes. En 2014, el Banco financió una revisión del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) con recursos de cooperación técnica.

En función de las conclusiones de esta evaluación, OVE tiene cuatro recomendaciones generales (con subrecomendaciones específicas) para la participación continua del Banco en Suriname:

1. Fortalecer el enfoque estratégico del apoyo del Banco.

- a.** Invertir en menos sectores. Adoptar un enfoque más limitado y estratégico en algunos sectores en los que el Banco puede verdaderamente agregar valor y en los que existe un consenso para avanzar en el país.
- b.** Continuar centrando la atención en las reformas básicas del sector público y el fortalecimiento institucional. La gestión financiera pública es un tema transversal que incidirá en el avance en todo el sector público y al cual el Banco le está prestando un apoyo de suma utilidad.
- c.** Ser más realistas en la fijación de los objetivos de los programas y menos ambiciosos en el diseño de los proyectos, teniendo más en cuenta las restricciones políticas y de capacidad en el sector público. Un cuidadoso análisis institucional al inicio y un mayor y mejor análisis de riesgos pueden ayudar en este sentido. La programación y el diseño deben tomar en cuenta el proceso de toma de decisiones basado en el consenso en el país.

2. Adoptar una combinación de instrumentos más eficaz que conjugue las reformas de política con apoyo para la implementación.

- a.** Completar los préstamos programáticos en curso, y llevar a cabo menos operaciones de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBPs). Una vez terminados los PBPs en ejecución, limitar el su número a dos, como máximo, en un momento determinado.
- b.** Combinar préstamos programáticos en apoyo de reformas de política con préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica. Esta combinación de instrumentos ha sido exitosa, por ejemplo, en el sector de energía, en el que los préstamos en apoyo de reformas de política proporcionaron un estímulo financiero para avanzar en las reformas, mientras que los préstamos de inversión contribuyeron con los recursos y el apoyo técnico necesarios.
- c.** En los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, incluir una menor cantidad de condiciones y un contenido de políticas de mayor profundidad al inicio y desembolsar solo cuando se logren reformas significativas. Si se centra la atención en una menor cantidad de condiciones críticas habrá una mayor probabilidad de catalizar reformas.

3. Reforzar la supervisión fiduciaria de los préstamos de inversión, en especial en las adquisiciones.

- a.** Considerar trabajar junto con el Gobierno de Suriname para establecer una unidad ejecutora de proyectos centralizada para los asuntos fiduciarios, con una administración centralizada de los aspectos financieros y de adquisiciones para múltiples proyectos. Este enfoque permitiría aprovechar mejor el escaso número de especialistas en adquisiciones y gestión financiera en el país y facilitar la capacitación y el fortalecimiento de las instituciones.
- b.** Asegurar que la Representación tenga suficientes recursos en materia fiduciaria, con especialistas internacionales disponibles en la Representación en Suriname o en una Representación cercana.

4. **Apoyar al Gobierno de Suriname en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos para la generación de datos, planificación, evaluación y seguimiento de las políticas y determinar que la disponibilidad y la difusión de los censos y otros datos estadísticos sean una condición contractual para los desembolsos de préstamos.**

¹ El PIB per cápita estimado aumentó de US\$8.224 en 2010 a US\$9.429 en 2014 (Perspectivas de la economía mundial, FMI, octubre de 2015).

² Oficina General de Estadísticas de Suriname, 2014.



El préstamo programático en apoyo de reformas de política tiene como objetivo dar apoyo a la agricultura como sector estratégico para el desarrollo y comprende actividades en cinco ámbitos clave del sector: estadísticas, innovación, salud vegetal y animal y seguridad alimentaria, riego y actividades del sector pesquero.

© BID

1 Contexto

Suriname es un pequeño estado litoral de ingreso medio-alto¹, con una economía basada en los productos básicos y una población de casi 560.000 habitantes², que se independizó políticamente de los Países Bajos en 1975 y siguió recibiendo importantes flujos de ayuda neerlandesa hasta hace poco tiempo.

A. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

El sector extractivo es un componente clave del PIB y de las cuentas fiscales. Los productos básicos, concretamente el oro, el petróleo y la bauxita, representan un tercio del PIB y dos tercios de las exportaciones. La minería desempeña un papel importante en el impulso del crecimiento, el empleo y los ingresos públicos, además de generar el 90% de los ingresos en moneda extranjera y atraer un flujo elevado de inversión extranjera directa. Esta concentración en algunos sectores extractivos puede dar lugar al “síndrome holandés” y la “maldición de los recursos naturales”, es decir, una sustancial riqueza en recursos naturales que no se traduce en un desarrollo económico robusto (Anexo I, Gráficos I.1 a I.18).

Los ingresos públicos dependen fuertemente de los productos básicos. La dependencia de Suriname de las exportaciones de minerales afecta la estabilidad de sus ingresos tributarios. El ingreso tributario procedente de la minería disminuyó de un tercio de los ingresos tributarios totales en 2012 a cerca del 9% en 2015. La recaudación tributaria se ve obstaculizada por lo anticuado de la legislación y el sistema tributario. La legislación aduanera también es anticuada (data de 1908), ambigua y no está alineada con las buenas prácticas internacionales. El deficiente sistema de inversión pública de Suriname atenta contra la eficiencia y la productividad de la inversión pública y, por ende, afecta la tasa de crecimiento del país (FMI, 2011 y 2014).

El sector público es grande y el gasto público es rígido. En la Evaluación del Programa de País anterior se estimó que el sector público, incluidas las 120 a 140 empresas públicas, daba empleo a un 60% de la fuerza laboral del sector formal. Según una estimación de la Administración del Banco, en 2009 casi el 40% de la fuerza laboral formal estaba

empleada en el sector de servicios públicos. Asimismo, el gasto corriente asciende aproximadamente al 80% del gasto total, del cual los salarios representan alrededor del 40% y los bienes/servicios y los subsidios, cerca del 30% cada uno. El gasto de capital se ha mantenido en torno al 5% del PIB (FMI, 2011, 2014; BID, 2013).

El sector privado de Suriname está subdesarrollado. El sector privado también depende de la minería y exportaciones asociadas, impulsadas por dos empresas multinacionales y la empresa petrolera estatal. El sector de exportación tiene pocos vínculos con el sector privado local, que es pequeño y está mayormente dedicado a la prestación de servicios y a la importación de bienes para satisfacer la demanda interna. En conjunto, el sector privado afronta un clima de negocios adverso, que obstaculiza el crecimiento de las empresas y afecta la productividad y la competitividad nacional. Aunque la productividad laboral en Suriname ha aumentado en la última década, comparada con otras economías pequeñas sigue siendo muy baja³. Suriname tiene una clasificación baja en el índice Doing Business de 2016, en el que ocupa el puesto 156 de 189 países, dos puestos más abajo que en 2015. Hay muchos problemas que afectan la productividad y la competitividad: falta de acceso a financiamiento, deficientes reglamentaciones comerciales y el capital humano, en particular en los cargos gerenciales y técnicos.

Históricamente, la asistencia oficial para el desarrollo de Suriname como porcentaje del PIB ha sido una de las más elevadas de América Latina y el Caribe, pero también muy inestable. Los Países Bajos solían ser el principal país donante, particularmente a través del Fondo Neerlandés de Desarrollo. Debido a la política exterior neerlandesa, se produjeron fluctuaciones importantes en los niveles de financiamiento y para 2012 el Fondo estaba prácticamente agotado (Anexo I, Gráficos I.19 a I.21)⁴. Desde 2012, el país ha recurrido a otras fuentes de financiamiento de deuda. Las remesas también constituyen una fuente importante de financiamiento externo para el desarrollo; en 2014 representaron cerca de US\$515 millones, equivalente al 2,8% del PIB, y US\$273 per cápita (FOMIN 2016)⁵.

Existen disparidades entre las zonas urbanas y rurales, así como entre las costeras y las del interior⁶, pero no existe un parámetro de medición oficial de pobreza a nivel nacional. Basándose en estudios realizados en 2006⁷, se estima que la pobreza oscila entre el 26% y el 31%, y son las poblaciones de la región rural interior del país las que afrontan niveles de carencia considerablemente más elevados, incluido el acceso a servicios⁸. La población de Suriname pertenece a varias etnias y religiones y entre un 80% y un 90% vive en los tres distritos costeros urbanos más importantes (Paramaribo, Wanica y Nickerie). Dada la baja densidad demográfica general, así como la dificultad de acceso hacia el interior del país y la dispersión geográfica de los asentamientos, la provisión de servicios fuera de los distritos urbanos es desigual y plantea desafíos. Las disparidades entre las zonas costeras y las del interior se hacen patentes en las tasas promedio de esperanza de vida (nueve años menos en el interior) y de escolarización (un niño del interior recibe cuatro años menos de educación que un niño de Paramaribo). Además, al ser un país pequeño geográficamente aislado en la costa norte de Sudamérica, Suriname también se ve limitado por el bajo grado de integración con el resto de la

región de América Latina y el Caribe, el idioma (neerlandés y otras 16 lenguas) y la estructura neerlandesa que reflejan las instituciones. En 2013, se instauró una ley de salario mínimo que entró en vigor en 2015 (SR\$4.29 por hora), así como un sistema nacional de atención de salud y jubilaciones (Anexo I, Cuadro I.3; Anexo II).

Debido a los lazos históricos y culturales de Suriname con los Países Bajos, un número sustancial de surinameses han migrado hacia allí. Según la Oficina Central de Estadísticas de los Países Bajos, en 2015 vivían en el país casi 350.000 inmigrantes surinameses⁹, de los cuales cerca del 39% eran nacidos en Suriname. Aunque no se dispone de datos sobre emigración por nivel educativo, un estudio realizado en 2011 sostiene que “hay datos que corroboran fuertemente la hipótesis de la fuga de cerebros”¹⁰. Esto refuerza la información anecdótica de que la fuga de cerebros contribuye a la dificultad para encontrar profesionales en muchas especialidades en Suriname.

A diferencia de la mayoría de los estados pequeños, Suriname no tiene homogeneidad cultural —un hecho que tiene una influencia importante en su sistema político¹¹ (Anexo I, Gráfico I.1). La diversidad de Suriname se refleja en su sistema político multipartidista, que se caracteriza por gobiernos de coalición formados por alianzas parlamentarias de varios partidos. Aunque los partidos políticos tienden a seguir las líneas étnicas y religiosas, no existe un único grupo dominante. La gobernanza basada en coaliciones ha creado una fragmentación del sistema político, dificultando la consecución de consenso y demorando la toma de decisiones y la implementación de programas. Dentro del poder ejecutivo, el Consejo de Ministros, bajo la dirección del Vicepresidente, es la principal unidad formal de creación de consenso.

B DESEMPEÑO ECONÓMICO RECIENTE

En la última década, el crecimiento económico de Suriname ha estado entre los más altos de América Latina y el Caribe¹². Durante el período de la anterior Estrategia de País, 2007-2010, la economía creció en promedio, un 4,3% por año (en precios constantes), en su mayor parte debido al gran volumen de exportaciones y los elevados precios de los productos básicos. Desde 2004, el número de personas empleadas ha aumentado en un promedio de 2,5% anual y la tasa de desempleo ha disminuido de su nivel máximo del 12% en 2006 al 8,9% en 2015. En conjunto, el sector terciario (comercio, hoteles, restaurantes, comunicaciones y transporte, instituciones financieras y servicios comerciales) fue el mayor contribuyente al PIB en el período 2007-2013 (un promedio anual de 37%). El sector industrial contribuyó cerca del 40% del PIB, en promedio, y el sector primario (agricultura, minería, silvicultura, pesca) representó alrededor del 17%.

El crecimiento se desaceleró a partir de 2011 y el sector externo se deterioró, reflejando las debilidades estructurales causadas por la dependencia del sector de la minería¹³. A raíz de las tasas de crecimiento de la productividad de por sí bajas, combinadas con la caída de los precios de los productos básicos, el crecimiento del PIB disminuyó al 1,8% en 2014 y 2,9% en 2015¹⁴.

Aunque los ingresos públicos comenzaron a disminuir en el período 2011-2012, el gasto público continuó elevándose y en 2012 el gobierno enfrentó el mayor déficit desde 2002 (Anexo I, Gráficos I.12 y I.14). El gobierno aumentó el gasto sin incrementar la base tributaria, lo que provocó un mayor deterioro en las cuentas fiscales. Pese a los esfuerzos iniciales de la administración encaminados a mantener una sólida posición fiscal mediante la reducción de algunos subsidios, el ajuste de los precios de la energía y el pago de la deuda, la base tributaria de Suriname sigue siendo baja¹⁵ y los incrementos salariales en el sector público han más que compensado los ingresos tributarios. Los subsidios se mantienen en el orden del 8% del PIB¹⁶ y en 2015 el ciclo electoral y los precios de los productos básicos, todavía bajos, ejercieron presiones adicionales sobre las cuentas fiscales, que alcanzaron un déficit del 9,1% del PIB ese año. Por otra parte, el menor ingreso de fondos de las actividades mineras y las presiones sobre la moneda han dado lugar a una caída de las reservas internacionales, que se redujeron a la mitad entre 2014 y noviembre de 2015 (Anexo V).

GRÁFICO 1.1
Crecimiento del PIB real
de Suriname

Fuente: Perspectivas de la
economía mundial, octubre de
2015.

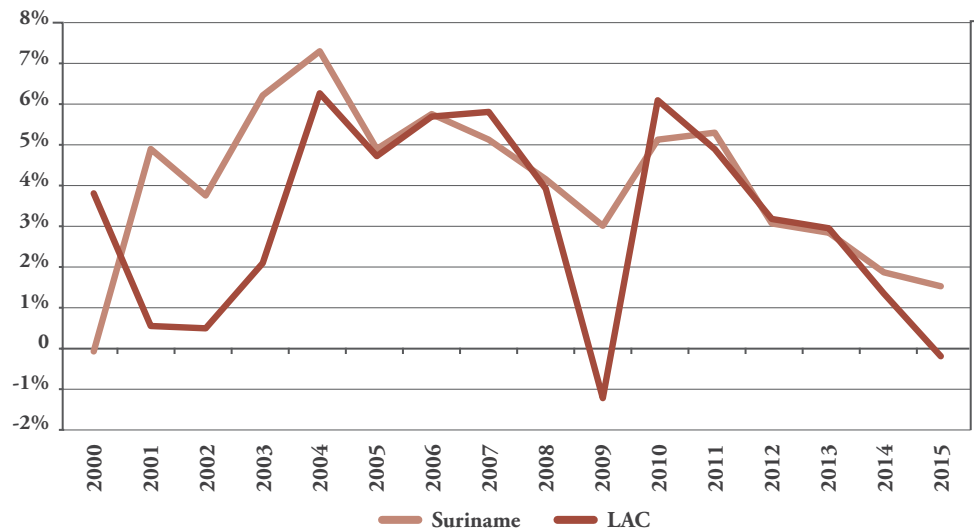
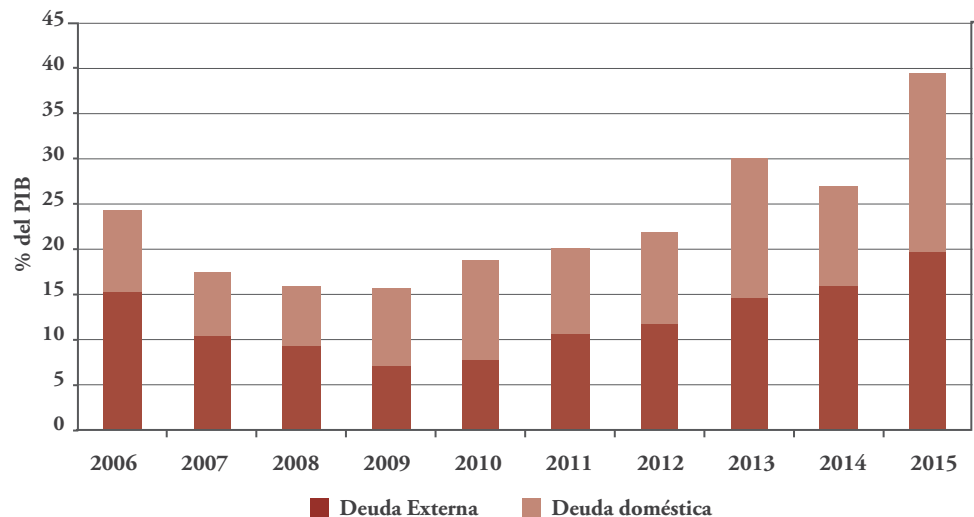
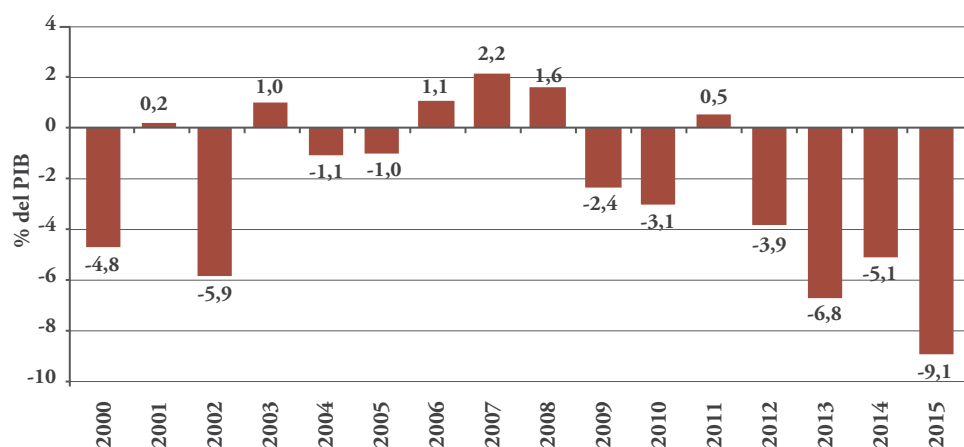


GRÁFICO 1.2
Deuda de Suriname

Fuente: Banco Central
de Suriname.



**GRÁFICO 1.3****Saldo fiscal general
(% del PIB)***Fuente:* Perspectivas de la economía mundial, FMI, octubre de 2015.**GRÁFICO 1.4****Ingreso y gasto público***Fuente:* Cálculos propios de OVE basados en datos del Ministerio de Finanzas.

El escaso acceso a financiamiento externo limita el crecimiento. La calificación crediticia soberana por debajo del grado de inversión de Suriname afecta su capacidad para acceder a los mercados de capital internacionales e implica un mayor costo de endeudamiento en el mercado. La calificación crediticia actual de Suriname se sitúa en tres puntos menos que el grado de inversión y aún no ha accedido al mercado internacional de bonos. Los países que tienen una calificación de grado de inversión similar tienen acceso a los mercados de capital a tasas de interés superiores al 11% (CDC 2016). Las remesas siguen siendo una fuente importante y creciente de financiamiento para el desarrollo, con un nivel cercano al 3% del PIB.

Al incrementarse el déficit fiscal y expirar los Fondos del Tratado Neerlandés (2012), Suriname aumentó su endeudamiento con otras fuentes de financiamiento para los programas públicos, entre las cuales las más importantes son China y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Cuadro 1.1). Con anterioridad a 2013, China era el mayor prestamista (bilateral o multilateral) en términos de volumen de la deuda, aunque a partir de ese año el BID pasó a ser la fuente más importante, al aprobar y desembolsar un préstamo en apoyo de reformas de política del sector financiero por un monto de US\$100 millones, de los cuales US\$50 millones fueron co-financiados con recursos del Fondo Chino. El gobierno también obtiene empréstitos de acreedores comerciales.

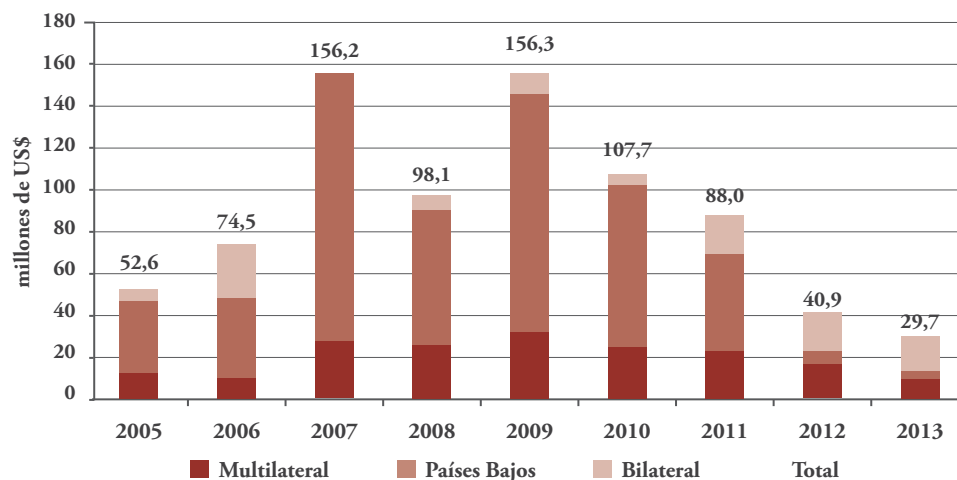
CUADRO 1.1. DEUDA EXTERNA DE SURINAME POR FUENTE, EN MILLONES DE US\$						
Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	Junio 2015*
Total acreedores multilaterales	114,8	201,2	251,2	408,5	455,3	488,6
BEI	7,6	6,9	6,5	6,2	4,9	4,4
BID	90,1	168,5	221,6	377,0	419,9	448,2
DB	17,1	25,8	23,2	22,5	20,4	21,2
OFID				2,8	10,1	12,2
BDC				1,3	2,6	2,6
Acreedores bilaterales	219,6	261,7	315,9	328,7	320,4	311,8
China	141,5	174,7	244,7	244,2	238,8	235,1
Francia	6,6	18,9	33,5	48,7	44,8	42,0
India	35,2	38,2	35,6	34,6	36,3	34,2
Estados Unidos	36,3	29,9	2,1	1,2	0,5	0,5
Acreedores comerciales					31,8	84,2
ING Bank NV					31,8	34,2
Republic Bank Limited						50,0
Total	334,4	462,9	567,1	738,5	810,0	884,6

Fuente: Banco Central de Suriname.

El coeficiente de deuda/PIB de Suriname se rige por la Ley de Deuda Nacional de 2002, que limita el saldo total de la deuda al 60% del PIB y contiene definiciones más amplias que las internacionales. La ley exige, por ejemplo, que el total de los montos aprobados de los compromisos de financiamiento se computen como deuda, en lugar de computar solamente los montos de préstamos desembolsados. Al final de 2014, la deuda (según la definición internacional) ascendía al 26,9% del PIB, 8 puntos porcentuales menos que el porcentaje según la definición nacional. La deuda aumentó 11 puntos porcentuales entre 2009 y 2014. Cerca del 70% de la deuda pública total está denominado en moneda extranjera. Según las proyecciones, los pagos de intereses como proporción del PIB y de los ingresos fiscales seguirán siendo bajos en el mediano plazo (1% y 5%, respectivamente), un nivel bajo en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe (Desafíos de desarrollo del país, BID, 2016). El perfil fiscal y de la deuda de Suriname es sensible a las conmociones de los precios de los productos básicos.

GRÁFICO 1.5
Desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo (millones de US\$)

Fuente: OCDE-CAD, www.aidflows.org



Es probable que las perspectivas de crecimiento de Suriname se sigan viendo obstaculizadas por las limitaciones fiscales y las débiles expectativas del sector de minero. La inflación se disparó al 29,5% en enero de 2016, debido a la reducción de los subsidios en los servicios de electricidad y agua, así como a una devaluación del 20% del dólar surinamés en noviembre de 2015. Dicha devaluación, causada por el fuerte descenso de las reservas internacionales (disminución del 47% entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015), llevó el tipo de cambio a 4,04 dólares surinameses por dólar estadounidense, inferior incluso a la cotización de 4,25 dólares surinameses en el mercado negro, manteniéndose así las presiones sobre las reservas internacionales. El Banco Central de Suriname resolvió implementar un régimen de tasa de cambio flotante a partir del 22 de marzo de 2016, con frecuentes subastas de divisas durante un período de transición con el fin de cerrar la brecha entre el tipo de cambio resultante de las subastas y el paralelo. Al 11 de abril de 2016, el tipo de cambio se sitúa en 5,42 dólares surinameses por dólar estadounidense. Los planes del gobierno para desarrollar depósitos de bauxita no se han concretado y el FMI estima una tasa de crecimiento del 0,5% en 2016. La deuda se mantiene relativamente baja, aunque la tasa de acumulación de deuda desde 2012 ha sido más elevada que en el pasado y los riesgos de sostenibilidad de la deuda han aumentado considerablemente debido al deterioro de las cuentas fiscales. Las necesidades de financiamiento bruto se elevarán al 13% del PIB para 2019 (desde el 10% del PIB en 2014). La calificación inferior al grado de inversión de Suriname refleja las vulnerabilidades fiscales y externas del país. En mayo de 2016, el FMI aprobó un Acuerdo de Derecho de Giro (Stand-by Agreement) por un valor de US\$478 millones.

C CONTEXTO DEL SECTOR

La modernización del marco institucional y del sector público en general, sigue siendo necesaria, lo que limita la capacidad del gobierno para maximizar sus recursos, diversificar la economía y llevar adelante las políticas públicas. En muchas dimensiones, Suriname tiene un bajo nivel de desarrollo institucional, similar al de otros países del Caribe. Por ejemplo, sus políticas y prácticas de gasto de capital y presupuesto no permiten una adecuada presupuestación y planificación¹⁷. Asimismo, su capacidad de inversión y de gestión financiera apenas se están empezando a desarrollar¹⁸. Los ingresos públicos han aumentado, pero se ven mermados por la reducida base tributaria y una recaudación ineficiente. Esta situación se complica aún más debido a que los códigos tributarios son engorrosos y anticuados, lo que da lugar a un alto grado de discrecionalidad en las decisiones relativas a la administración tributaria.

La Oficina General de Estadísticas tiene dificultades para cumplir sus funciones establecidas por ley como coordinador y facilitador del sistema nacional de estadísticas. Los datos son limitados y no siempre se ponen a disposición del público o se difunden de un modo que sea útil. La mayoría de las leyes (por ejemplo, las de salud universal y jubilaciones) se sancionan tras un análisis muy preliminar de sus costos futuros y pueden generar importantes compromisos fiscales.

Pese a algunas mejoras en el marco de reglamentación y supervisión financiera, el sector financiero sigue siendo muy concentrado e ineficiente. Los activos de los tres bancos comerciales más grandes representan casi el 80% de la banca comercial total, lo que se puede esperar en un país pequeño con dificultades para las instituciones financieras del sector público o privado dadas las dificultades para alcanzar la escala en dicho entorno. Según el Informe de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial para el período 2014-2015, el acceso a financiamiento es el tercer obstáculo más problemático para hacer negocios en Suriname, después de la burocracia ineficiente y la corrupción. Suriname ocupa el puesto 121 de 144 países en cuanto a la disponibilidad de servicios financieros y el puesto 111 en cuanto a la asequibilidad de los servicios financieros. Recientemente se han iniciado importantes reformas al sector financiero, incluyendo regulación de los sistemas bancarios y de crédito, supervisión de mercados financieros, entre otros.

El gobierno enfrenta restricciones financieras y de infraestructura para responder a la creciente demanda de energía. La cobertura del servicio de electricidad es inferior al promedio de la región del Caribe. Aproximadamente el 85% de la población de Suriname, en su mayoría urbana, tiene acceso a electricidad, en comparación con el 96% en la región del Caribe en su conjunto, mientras que en el interior sólo el 6% de la población tiene acceso. El sistema eléctrico es poco confiable debido a su infraestructura obsoleta y a una operación cercana a su capacidad durante los períodos de máxima demanda. El suministro poco confiable de electricidad afecta incluso a las refinerías de petróleo, un sector fundamental. Los precios de la electricidad en el país están fuertemente subsidiados y no son sostenibles (cerca del 5% del PIB corresponde a subsidios a la electricidad), dada la creciente demanda y una serie de necesidades pendientes en materia de inversión y mantenimiento de infraestructura de energía. Los elevados costos del suministro de electricidad en zonas rurales limitan la capacidad financiera del gobierno para responder a las necesidades no cubiertas. Por otro lado, la gobernanza del sector se caracteriza por estructuras institucionales débiles y fragmentadas, mientras que la falta de un marco reglamentario y de políticas dificulta la planificación a largo plazo.

Suriname como una posible “canasta de alimentos” para la Comunidad del Caribe, dado que posee más del 30% de la superficie cultivable total de la región. Sin embargo, el sector agrícola enfrenta importantes desafíos. El valor de la producción agrícola es muy inestable debido a las variaciones en los precios y los rendimientos, lo que dificulta la mejora de la productividad. Por lo tanto, la productividad agrícola aumentó en forma más lenta que en los demás países miembros del BID entre 1980 y 2007. Aunque el sector emplea a una parte sustancial de la población económicamente activa (12% en 2011), la proporción de la agricultura en el PIB de Suriname ha descendido del 19% en 1993 al 7% en 2013, fundamentalmente como consecuencia del mayor crecimiento en otros sectores. Las empresas estatales desempeñan un papel esencial en el sector, dado que son uno de los principales clientes de la producción primaria de los agricultores, de acuerdo a un mecanismo denominado agricultura por contrato.

El sistema de transporte de Suriname se basa en una red vial escasa y de mala calidad, ríos que permiten a los barcos viajar tanto al interior como a los puertos costeros y varios aeropuertos para el transporte nacional e internacional. La red vial sirve tanto al tráfico nacional como internacional y una gran proporción de caminos no están pavimentados o están en malas condiciones; históricamente, la red vial ha padecido la falta de sistemas sostenibles de mantenimiento y rehabilitación de caminos. Además, la motorización ha crecido rápidamente, mientras que la oferta y la calidad de los sistemas de transporte público han disminuido, lo que ha generado un aumento de las congestiones, un sistema de estacionamiento mal administrado y altos niveles de accidentes de tránsito, en particular en las zonas urbanas. La calidad del transporte público es mala y la disponibilidad varía según el distrito, lo que crea obstáculos para el acceso al empleo, servicios, educación y otras necesidades sociales, particularmente para las poblaciones rurales y de bajo ingreso y los habitantes del interior. La infraestructura de transporte también se ve afectada negativamente por el cambio climático y los fenómenos climáticos extremos. La seguridad vial es un tema de preocupación.

Aunque se invierte casi un 5% del PIB en educación, cerca de 12.000 niños en edad escolar en Suriname no asisten a la escuela. Si bien en la última década se han producido avances, muchos jóvenes todavía no tienen acceso a la educación secundaria. En 2013, apenas el 56% de los alumnos que completaron la educación primaria se incorporaron a la escuela secundaria. Las tasas de repetición son altas: el 16% de los alumnos en el nivel primario y el 14% en el nivel secundario repitieron de grado en 2011. Suriname no participa en las pruebas internacionales de desempeño escolar, por lo que no existen evaluaciones de los resultados del aprendizaje. Durante los últimos 40 años no se han efectuado reformas importantes del sistema. Los indicadores de acceso y eficacia generales encubren profundas disparidades regionales y de género. Los datos desglosados demuestran que hay grupos específicos de la población que están subatendidos por el sistema. La brecha entre distritos es importante y el interior está muy rezagado respecto de las zonas urbanas en la mayoría de los indicadores. Aunque la cantidad de años promedio de enseñanza es de 9,7 en Paramaribo y 9,1 en Wanica, en Sipaliwini y Brokopondo es de 2,9 y 5,4 años, respectivamente. Entre aquellos que asisten a la escuela, el 93% de los niños urbanos finalizan los estudios primarios, en comparación con el 78,8% en las zonas rurales y el 61,7% en el interior. También hay brechas de género: las mujeres superan a los varones tanto en acceso como en resultados.

No hay datos sobre la cobertura de protección social, aunque el mapa de servicios no ha variado en diez años. No existe un sistema automatizado de información gerencial, no se puede hacer un seguimiento de los beneficiarios y hay elementos que indican una duplicación de programas y brechas de cobertura. Los beneficios jubilatorios siguen superando a los beneficios de protección social a la niñez. Las prácticas de focalización deficientes o inexistentes generan problemas de exclusión y desviación, lo que a su vez origina temas de ineficiencia, pérdidas y transparencia. El sector necesita una reforma.



2

Las intervenciones de los tres préstamos incluyeron una reforma del ciclo de educación básica (el nuevo ciclo consiste de diez años de enseñanza —seis años de primaria y cuatro años de secundaria básica— y extiende la enseñanza obligatoria hasta los 14 años) y la reforma de currículo. Si bien el objetivo del programa era introducir reformas pedagógicas en la enseñanza preescolar hasta la secundaria básica, solo se logró producir resultados en algunos de los grados.

2 El Programa del Banco – Finalidad Estratégica e Implementación

A. PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

Concebida en el contexto de la importante transición del país y de las “favorables perspectivas económicas”, la Estrategia de País del BID con Suriname para el período 2011-2015 fue pertinente en la medida en que sus objetivos estratégicos se enfocaron en los desafíos para el desarrollo. La Estrategia de País se propuso crear un programa de acciones centrado en “apoyar la transición a estructuras de gobernanza pública modernas, la diversificación de la economía y el aumento de los beneficios sociales”. El Gobierno de Suriname estaba poniendo en marcha un ambicioso programa de reformas estructurales e inversión de capital y solicitó el apoyo financiero y técnico del Banco en diversas áreas¹⁹. El diseño de la estrategia se basó en una labor analítica y en un diálogo positivo con el país.

La estrategia planteó un programa amplio y ambicioso que definió siete “áreas prioritarias de intervención”, seis “áreas identificadas para un diálogo estratégico” y dos “temas transversales” (Cuadro 2.1). La matriz de resultados de la estrategia define objetivos específicos para cada una de las siete áreas prioritarias, los cuales sirvieron de referencia para que OVE analizara la implementación y la eficacia del programa (Capítulo III). La Representación del BID efectuó un seguimiento activo de los indicadores por medio de una Matriz de Seguimiento de la Estrategia de País, actualizada cada seis meses e incluida en los Documentos de Programa de País anuales; OVE considera que esta es una buena práctica que no se lleva a cabo habitualmente en otros países (Anexo 9. Matriz de seguimiento de resultados de la Estrategia de País).

CUADRO 2.1. ÁREAS DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

<i>Áreas de intervención</i>	<i>Áreas identificadas para un diálogo estratégico</i>	<i>Temas transversales</i>
Agricultura	Agua y saneamiento	Gestión para desastres naturales y cambio climático
Energía	Gestión de riesgos de desastres	Capacidad institucional y de absorción
Educación	Administración tributaria	
Desarrollo del sector financiero	Salud	
Gestión de la inversión pública	Desarrollo del sector privado	
Protección social	Recursos naturales y gestión ambiental	
Transporte		

Fuente: Estrategia de País con Suriname 2011-2015.

Durante la elaboración de la Estrategia de País, el Banco fortaleció su presencia en el país y promovió una mejor relación y mayor diálogo entre el Banco y el país, que fue importante para la identificación del gobierno con la Estrategia. En 2010-2011, la designación por el Banco de un nuevo Representante, un Jefe de Operaciones y un Economista de País en la Representación coincidió con el triunfo electoral de la oposición en Suriname. Esta combinación brindó la oportunidad de reanudar el diálogo entre el Banco y el Gobierno de Suriname, que había sido algo tenso. Además, como insumo para la Estrategia de País, los especialistas del Banco prepararon un trabajo económico y sectorial, que incluyó notas informativas sobre dieciocho áreas, lo que le proporcionó al Banco un conocimiento importante y actualizado sobre el país. La profundidad, el alcance y la calidad de las notas variaron para los distintos sectores; si bien la mayoría incluyó un diagnóstico de los desafíos para el desarrollo en el sector, algunas de ellas se limitaron a una justificación de operaciones específicas. Las limitaciones en los datos siguen siendo un importante obstáculo para la formulación de políticas basada en información empírica en Suriname, pero las notas sectoriales elaboradas por el Banco incorporaron en gran medida los datos disponibles. En muchos casos, el trabajo de diagnóstico del Banco guió el proceso de diálogo y sirvió de base para determinar las políticas sectoriales del gobierno, por ejemplo, en los sectores de energía, financiero, gestión del gasto público, agricultura y agua y saneamiento (Capítulo III).

Si bien las reformas previstas eran robustas, la Estrategia de País no incluyó un análisis de los riesgos relacionados con el uso de nuevos instrumentos de préstamo y la estructura institucional en los órganos estatales²⁰. En vista de que la escala del financiamiento global previsto carece de precedentes —lo que está relacionado directamente con la introducción de un uso significativo de préstamos en apoyo de reformas de política en Suriname (seis programas), el Banco subestimó los probables riesgos asociados con el proceso legislativo prolongado, complejo y basado en el consenso, así como la

considerable coordinación interministerial necesaria para aprobar e implementar las reformas respaldadas por los préstamos en apoyo de reformas de política. La Estrategia de País señala que “los riesgos a los que está expuesto el programa de reforma debido a la existencia de grupos de intereses arraigados y escasa capacidad de ejecución serán mitigados por una fuerte identificación del gobierno con el programa, el capital político que ha demostrado poseer el gobierno y la identificación de éste con el proceso de reforma. Esos riesgos se verán atenuados además mediante productos de conocimiento intensificados, consultas con interesados, fortalecimiento institucional y sincronización cuidadosa de las intervenciones”. Aunque la fuerte identificación del gobierno con el programa fue y es importante, durante la etapa de preparación del préstamo el Banco no entabló un diálogo pleno con todas las contrapartes importantes involucradas en el proceso legislativo en Suriname. Asimismo, si bien la oportunidad de las intervenciones es importante, dado el escaso “tiempo efectivo” para la implementación dentro del ciclo político de cuatro años, diversos factores externos dificultaron la sincronización de las intervenciones. En este sentido, los Documentos de Programa de País, que se preparan anualmente, fueron algo mejores en la predicción de los riesgos.

B. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El programa implementado fue amplio e incluyó aprobaciones de préstamos en las siete áreas previstas en la Estrategia de País más dos áreas para un “continuo diálogo”, la introducción de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en seis sectores clave, la implementación de ocho préstamos de inversión en curso en seis sectores y una iniciativa para cerrar operaciones de cooperación técnica no vitales.

En la Estrategia de País se preveía un monto total de aprobaciones de financiamiento con garantía soberana de US\$300 millones durante el período 2011-2015, equivalente al 6,8% del PIB del país en 2011; sin embargo, las aprobaciones reales ascendieron a un total de US\$366,6 millones (Capital Ordinario) además de US\$50 millones del Fondo Chino para Latinoamérica y el Caribe. No obstante ello, los montos exactos fueron previstos en los documentos de programa de país anuales. El Banco aprobó un total de US\$417,6 millones en 16 nuevas operaciones de préstamo entre enero de 2011 y diciembre de 2015, monto que incluye US\$50 millones en cofinanciamiento adicional del Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe para el préstamo en apoyo de reformas de política correspondiente al Programa de Fortalecimiento del Sector Financiero II (SU-L1034). Un préstamo de inversión de US\$15 millones para el Programa de Apoyo a la Protección Social (SU-L1013) fue aprobado y cancelado sin desembolsar. Este volumen elevado de financiamiento representó una ampliación significativa de la participación del BID en Suriname, y el Banco se convirtió en el principal socio del gobierno en materia de desarrollo, con un promedio del 88% del financiamiento multilateral y del 30% de la deuda pública externa total por año. El financiamiento del Banco se cuadruplicó

(US\$75 millones a US\$417,6 millones en las aprobaciones) y el flujo neto de efectivo previsto (US\$224,5 millones) se multiplicó por ocho respecto del período de la estrategia anterior.

El apoyo del Banco a Suriname desde 1990 ha pasado por tres etapas. Entre 1990 y 1999, el Banco se centró en las operaciones de cooperación técnica no reembolsables y no concedió financiamiento al país, a excepción de un préstamo en apoyo de reformas de política en 1998. Entre 2000 y 2010, continuó con las operaciones de cooperación técnica pero, además, comenzó a otorgar préstamos, que incluyeron préstamos de inversión relativamente pequeños, con un promedio de US\$16,9 millones por año, y un préstamo para transporte de gran envergadura en 2008. En 2011, al agotarse los recursos del Fondo Neerlandés de Desarrollo, el BID pasó a ser una importante fuente de financiamiento externo, con la utilización a gran escala de préstamos en apoyo de reformas de política en Suriname (Gráficos 2.1 y 2.2).

GRÁFICO 2.1
Montos aprobados 1990-2015 (millones de US\$)

Fuente: OVE utilizando bases de datos del BID.

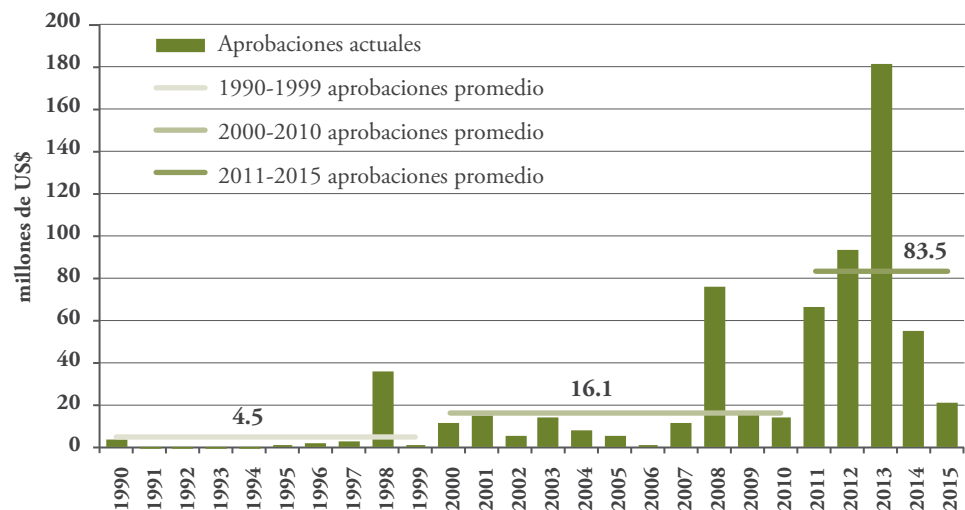
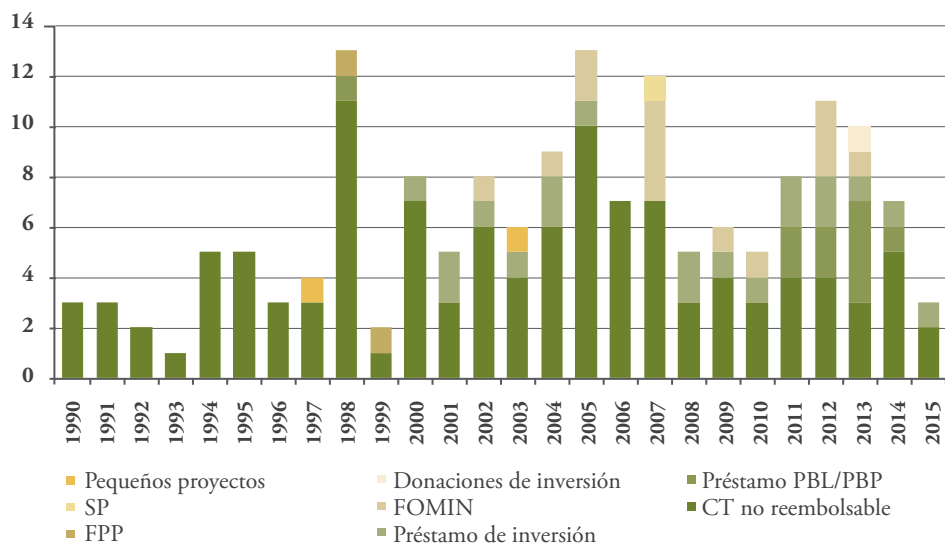


GRÁFICO 2.2
Número de operaciones aprobadas, por instrumento, 1990-2015

Fuente: OVE utilizando bases de datos del BID.



El promedio anual de aprobaciones de préstamos en el período 2011-2015 ascendió a US\$81,8 millones (incluido financiamiento no reembolsable para inversión, préstamos de inversión, operaciones del FOMIN y préstamos en apoyo de reformas de política) y el monto total de las operaciones de cooperación técnica ascendió a US\$7,45 millones para todo el período. Del financiamiento total, aproximadamente el 62%²¹ fueron préstamos en apoyo de reformas de política (US\$255 millones OC + US\$50 millones Fondo Chino), distribuidos en seis series programáticas. Las primeras series de cada programa fueron aprobadas en los siguientes años: gestión del gasto público de capital en 2011; fortalecimiento del sector financiero en 2011; energía en 2012; política y administración de ingresos en 2013; agricultura en 2013; y clima de negocios e innovación en 2014. El flujo neto total hacia el país fue positivo durante el período, dada la alta proporción de préstamos de apoyo presupuestario aprobados y desembolsados. Los desembolsos por préstamos en apoyo de reformas de política representaron el 76% de los desembolsos totales del período. Las operaciones sin garantía soberana del Banco fueron en su mayoría pequeñas operaciones del FOMIN más un préstamo importante de la CII, aprobado al final de 2015.

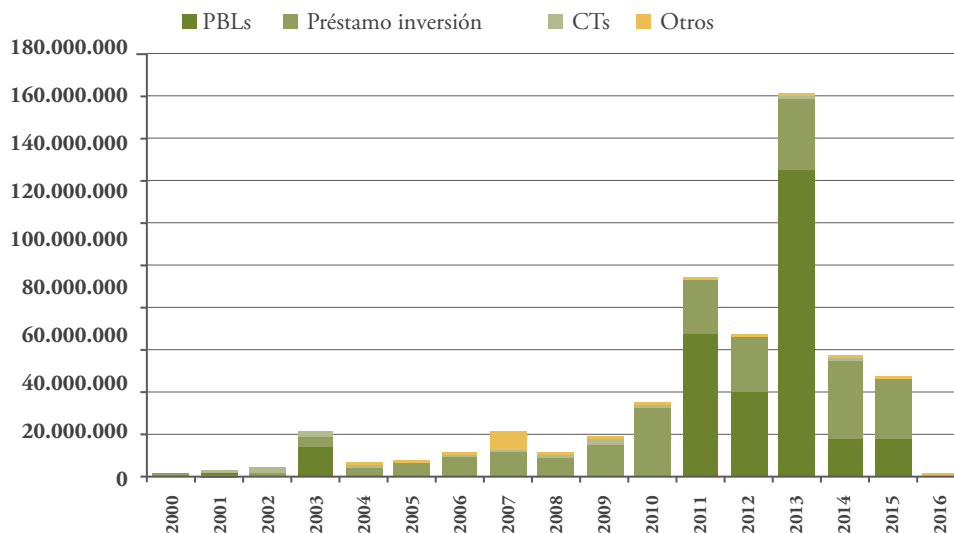


GRÁFICO 2.3
Desembolsos

Fuente: OVEDA

Además de los préstamos aprobados entre 2011 y 2015, la cartera sujeta a evaluación también incluye ocho préstamos de inversión heredados, que fueron aprobados antes de 2011 y que se terminaron o casi terminaron durante el período de evaluación. En diciembre de 2010, estos préstamos presentaban un saldo no desembolsado de US\$78,45 millones, del cual se desembolsó US\$69 millones entre 2011-2015 (Gráfico 2.3).

Desde 1990, el 70% del número total de operaciones aprobadas en Suriname han sido cooperaciones técnicas. Sin embargo, en el período comprendido entre 2011 y 2015, aunque las cifras de préstamo se dispararon vertiginosamente en comparación

con las de los años anteriores, el número de operaciones de cooperación técnica aprobadas por año fue menor que el del período entre 2000 y 2010 (Gráfico 2.1). La Representación hizo un gran esfuerzo para cerrar las operaciones de cooperación técnica no vitales y de desempeño deficiente, dado el alto costo de su implementación para una oficina pequeña. Las operaciones de cooperación técnica y el trabajo analítico se utilizaron para definir opciones de política y líneas de intervención que el gobierno empleó posteriormente para determinar su visión y su política sectorial en áreas como las de gestión del sector público, energía y agricultura. Las operaciones de cooperación técnica financiaban actividades como encuestas (protección social), sistemas de seguimiento y evaluación (vivienda) y sistemas de información gerencial (gestión del gasto público), que son esenciales para asegurar el seguimiento de los programas y la evaluación de la eficacia de las intervenciones.

El Banco ha probado una serie de estrategias para ayudar al Gobierno de Suriname a llevar a cabo reformas, pero los resultados a la fecha no han alcanzado los objetivos señalados. El Banco apoyó al gobierno principalmente por medio de operaciones de cooperación técnica a fines de la década de los ochenta y parte de la de los noventa. En los años posteriores, aprobó un número de proyectos de inversión con el objeto de catalizar las reformas necesarias. Cuando esta estrategia fracasó en el intento de estimular las ansiadas reformas, el gobierno y el Banco recurrieron a los programas en apoyo de reformas de política para proveer incentivos más fuertes a las reformas, pero su uso ha demostrado ser insuficiente hasta la fecha debido a factores políticos e institucionales y a la insuficiente creación de consenso (Capítulo III). Un volumen significativo de recursos de cooperación técnica y de apoyo técnico se destinó a fortalecer las instituciones fijadas como objetivo, pero esos recursos tampoco fueron suficientes.

Las seis series programáticas de préstamos en apoyo de reformas de política han aprobado una primera operación, pero a abril de 2016 solo se han aprobado segundas operaciones para tres series (Cuadro 2.2). En general, el diseño técnico de las reformas avanzó a un ritmo razonable; sin embargo, se presentaron obstáculos en la etapa legislativa, en especial cuando las condiciones debían ser aprobadas por el Consejo de Ministros e instancias ulteriores. El robusto programa de reforma se estancó en todos los sectores, en parte debido también al final del mandato político. Tras las elecciones, el país está tratando de reanudar el programa de reforma en un contexto de inestabilidad macroeconómica.

La mayoría de las condiciones de política aprobadas en las primeras operaciones tenían baja profundidad de las políticas (76%), mientras que un 7% tenían alta profundidad (Gráficos 2.4 y 2.5). Las condiciones con baja profundidad de las políticas por sí mismas no producirían un cambio importante, aunque generalmente representan una plataforma para reformas significativas (por ejemplo, la realización de un trabajo de diagnóstico y la elaboración de legislación). En las segundas operaciones de las tres series programáticas en las que se aprobaron, OVE constató que las condiciones

aprobadas eran menos estrictas que las previstas inicialmente. Esta disminución de la profundidad en algunos casos se debe a los pasos adicionales requeridos por los procesos burocráticos y legislativos en Suriname. En otros casos, el Banco postergó la “plena implementación de las reformas” a terceros programas y redujo los segundos programas a una “puesta a prueba de la implementación” (véase la metodología referida a la profundidad en el Anexo IV).

CUADRO 2.2. PRÉSTAMOS PROGRAMÁTICOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA –
COMPARACIÓN ENTRE PRÉSTAMOS PREVISTOS Y APROBADOS A LA FECHA *

<i>Sector</i>	<i>Programa 1</i>	<i>Programa 2</i>	<i>Programa 3</i>
Sector financiero	SU-L1023 (2011)	SU-L1034 (2013) US\$100 millones	SU-L1034 (aún no aprobado)
3 programas planificados	US\$40 millones	(US\$50 millones OC; US\$50 millones China)	US\$20 millones
Gasto público	SU-L1026 (2011)	SU-L1028 (2012)	SU-L1029 (aún no aprobado)
3 programas planificados	US\$20 millones	US\$20 millones	US\$20 millones
Energía	SU-L1022 (2012)	SU-L1035 (2013)	SU-L1036 (aún no aprobado)
3 programas planificados	US\$15 millones	US\$70 millones	US\$30 millones
Política de ingresos	SU-L1037 (2013)	SU-L1040 (aún no aprobado)	SU-L1041 (aún no aprobado)
3 programas planificados	US\$20 millones	US\$10 millones	US\$20 millones
Agricultura	SU-L1033 (2013)	SU-L1032 (aún no aprobado)	SU-L1031 (aún no aprobado)
3 programas planificados	US\$15 millones	US\$10 millones	US\$10 millones
Clima de negocios	SU-L1043 (2014)	SU-L1045 (aún no aprobado)	N/A
2 programas planificados	US\$15 millones	US\$10 millones	
Híbridos (préstamos programáticos en apoyo de reformas de política)			

Fuente: OVE.

Nota: * El espacio en verde indica un programa previsto pero aún no aprobado.

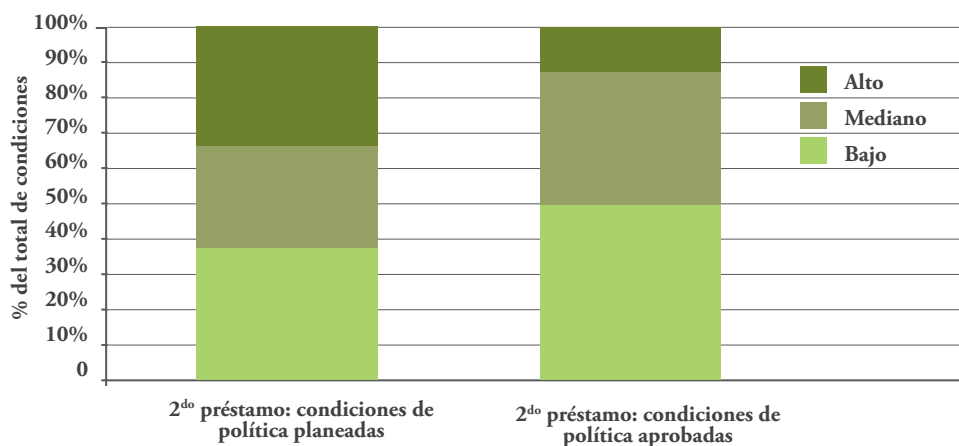


GRÁFICO 2.4

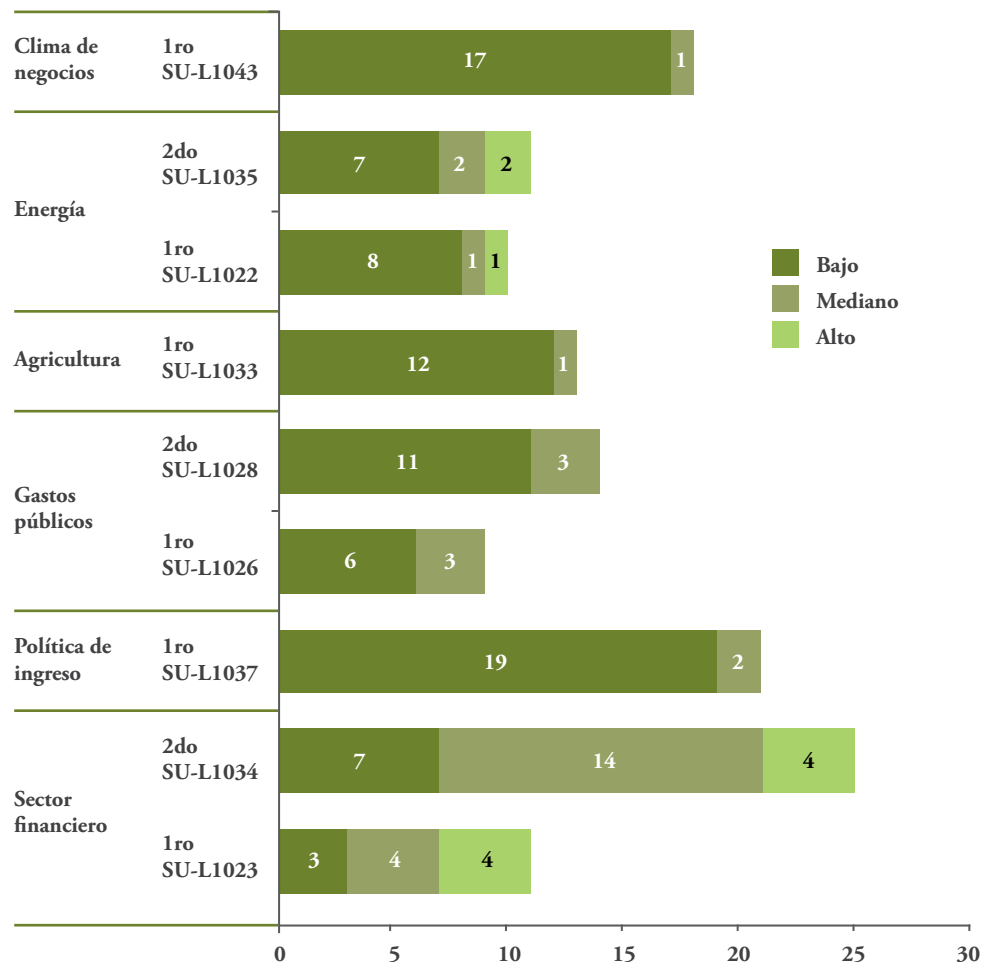
Profundidad estructural
reducida en los segundos
préstamos

Fuente: Análisis de OVE.

GRÁFICO 2.5

Profundidad estructural de los préstamos aprobados en las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política – Número de condiciones de política

Fuente: OVE.



Uno de los factores principales que afectan el ritmo de las reformas ha sido la incapacidad del Gobierno de Suriname para emitir los reglamentos necesarios (por ejemplo, en materia de presupuesto, impuestos, aduanas, descentralización, adquisiciones). El análisis de riesgos elaborado durante la etapa de diseño del proyecto en muchos sectores no fue adecuado²². Para varias operaciones, se presentaron obstáculos en la etapa legislativa, en especial cuando las condiciones debían ser aprobadas por el Consejo de Ministros e instancias ulteriores.

Otro obstáculo fue la capacidad limitada del Gobierno de Suriname para implementar y coordinar las reformas. El Gobierno de Suriname estableció un comité directivo (Despacho Conjunto) y designó a un coordinador para cada uno de los programas de reforma con el objeto de abordar los problemas de coordinación resultantes de la gran variedad de asuntos legales y técnicos en cada área. Además, el Banco y otros donantes financiaron capacitación técnica para todo el personal afectado por las reformas. No obstante, estos esfuerzos resultaron ser insuficientes. Los reglamentos organizacionales, de procesos y del servicio civil dificultan la contratación y renovación de talentos y

la organización y motivación adecuada del personal, así como la coordinación de la labor gubernamental. No hay una masa crítica de funcionarios públicos que cuenten con los conocimientos técnicos que les permitan llevar a cabo el trabajo técnico y analítico necesario para interactuar entre sí y con los consultores externos de forma significativa.

Los préstamos de inversión sufrieron demoras en la implementación y sobrecostos, pero los plazos de ejecución han mejorado en general en comparación con períodos anteriores (Anexo IV, Gráficos IV.1 y IV.2). Las lecciones aprendidas de las primeras fases favorecieron la ejecución de los proyectos en las segundas fases, en el caso de proyectos de “segunda generación” en materia de vivienda, educación y transporte. Los componentes de infraestructura de los préstamos para energía, transporte, vivienda y educación avanzaron con mayor rapidez, pese a los desafíos en el rubro de adquisiciones.

El uso por parte del Banco de productos sin garantía soberana en Suriname se ha visto condicionado por el desfase entre los productos disponibles del Banco y el perfil del sector privado del país. Las dos empresas multinacionales del sector minero de exportación han logrado satisfacer sus necesidades de financiamiento con sus fuentes de ingresos de exportación. En el sector no minero, sólo un pequeño grupo de empresas pueden cumplir los requisitos de la CII o del FOMIN para recibir financiamiento. El Banco carece de financiamiento en moneda local y sus operaciones tienen costos transaccionales muy elevados para los clientes de Suriname. El tamaño reducido de los proyectos, junto con la informalidad de las empresas y la ausencia de estados financieros, también han restringido las operaciones del Banco en el país²³. Sólo se han aprobado un préstamo sin garantía soberana (CII) y varios proyectos del FOMIN.

El Banco no previó ningún uso de los sistemas nacionales de adquisiciones de Suriname durante el período, dado que el gobierno enfrenta muchos desafíos en este ámbito. Para 2015, se previó un diálogo con el gobierno sobre la realización de un estudio para evaluar la calidad y la eficacia de los sistemas de adquisiciones (Metodología de la OCDE para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones), pero la actividad se ha postergado a 2016. El uso de los sistemas de gestión financiera pública se ha limitado al subsistema de tesorería, con el establecimiento y el uso de la cuenta única del tesoro para los proyectos financiados por donantes (detalles en el Anexo VII). En 2014, el Banco financió una revisión del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) con recursos de cooperación técnica y está a la espera de los comentarios y la aceptación del informe final por parte del gobierno.



En abril de 2014 se determinó la elegibilidad del préstamo de inversión para fortalecer las operaciones de la Estrategia del Banco con Suriname y mejorar la infraestructura crítica en las zonas rurales, entre otros. Durante el primer año, la unidad ejecutora del proyecto se centró en comenzar los procesos de adquisiciones para la mayor parte de la infraestructura crítica. Se ha mejorado la subestación de Paranám y la subestación de Powaka está en construcción.

3 Eficacia, Resultados y Sostenibilidad del Programa

Aunque hubo avances en algunas áreas del programa de país, el progreso general hacia la consecución de las metas fue limitado. Los programas de reforma en las seis áreas para los préstamos en apoyo de reformas de política fueron pertinentes para las necesidades y prioridades del país; sin embargo, los diseños de todos los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política fueron demasiado ambiciosos para el período de implementación previsto y, en las seis áreas, las consideraciones de economía política y una limitada capacidad de absorción han demorado las reformas. Los sectores financiero y de energía son los dos sectores en los que se han cumplido algunas condiciones de política con alta profundidad estructural. Asimismo, en los préstamos de inversión solo se han logrado resultados parciales (Anexo X).

A. REFORMA BÁSICA DEL SECTOR PÚBLICO

Área	Objetivos estratégicos	Resultados Esperados
Reforma básica del sector público	Mejorar el proceso de formulación de políticas y el correspondiente uso de datos económicos y sociales.	Actualización de datos nacionales para elaboración de políticas, especialmente para atender los temas de pobreza
	Mejorar los sistemas nacionales para facilitar el cumplimiento de las funciones de planificación e inversión pública y asegurar un adecuado control del gasto público.	Mayor credibilidad del presupuesto
		Fortalecimiento de la gestión de adquisiciones
		Mayor eficacia de los controles internos

El Banco apoyó sus objetivos por medio de cuatro líneas de intervención: gestión del gasto público, política y administración de ingresos, descentralización y estadísticas económicas y sociales. El Banco aprobó series programáticas de préstamos en apoyo de reformas de política en dos áreas relacionadas para mejorar la calidad de la inversión pública y la obtención de ingresos en Suriname mediante reformas económicas, institucionales y jurídicas en una variedad de temas: Gestión del Gasto Público (tres programas previstos, dos aprobados: 2666/OC-SU o SU-L1026 por US\$20 millones, aprobado en 2011, y 2862/OC-SU o SU-L1028 por US\$20 millones, aprobado en 2012) y Política y Administración de Ingresos (tres programas previstos, uno aprobado: 3105/OC-SU o SU-L1037 por US\$20 millones, aprobado en 2013). Además, en 2011 se aprobó un préstamo de inversión, Censo Nacional de Población y Vivienda y Encuesta sobre el Presupuesto de los Hogares, por un monto de US\$5 millones, con el objeto de acrecentar la producción y el uso de estadísticas básicas. El Banco también apoyó la implementación de un préstamo de inversión en curso que no se incluyó en la Estrategia de País, Programa de Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Municipal II (2087/OC-SU o SU-L1011, aprobado en diciembre de 2008 por un monto de US\$13,5 millones, completado en 2015) a efectos de mejorar el gasto operativo y la eficiencia en las asignaciones de los gobiernos municipales.

1. Gestión del gasto público

Aunque se han logrado importantes avances en el trabajo de preparación de las reformas, la serie programática correspondiente a la gestión del gasto público aún no se ha completado por la falta de avance en las reformas. Los objetivos del programa hicieron especial hincapié en el gasto de capital, focalizándose en tres ámbitos: (i) mayor credibilidad del presupuesto, (ii) fortalecimiento de la gestión de las adquisiciones y (iii) mayor eficacia de la función de controles internos²⁴. Aunque los dos préstamos aprobados cumplieron todas las condiciones de desembolso²⁵, a la fecha no se ha logrado ninguno de los doce resultados previstos del programa. De los 31 indicadores PEFA, cinco han mejorado, cinco han empeorado y el resto no ha variado (Anexo V). Si bien el gobierno ha implementado algunos reglamentos en materia de adquisiciones públicas, así como un portal para aumentar la transparencia, la ley sobre adquisiciones no se ha sancionado. Asimismo, los exigentes desafíos identificados por la institución suprema de auditoría (la *Rekenkamer*) en su plan para el período 2012-2016 con respecto a su independencia y marco legal, gestión de recursos humanos, tecnología de la información, comunicaciones y seguimiento y evaluación permanecen sin cambios a diciembre de 2015.

La mayoría de las condiciones de política para los dos préstamos aprobados en la área del gasto público tenían baja profundidad de las políticas –las condiciones de desembolso para impulsar una política de “alta profundidad” y cambios institucionales duraderos aún están pendientes de ser aprobados en el tercer préstamo. Según la calificación de OVE, seis de las nueve condiciones del primer préstamo programático

en apoyo de reformas de política (SU-L1026) y doce de las quince condiciones del segundo (SU-L1028) tenían baja profundidad. Además, cuatro de las quince condiciones aprobadas para la segunda operación (SU-L1028) fueron modificadas debido al engorroso proceso legislativo (tres relacionadas con el componente de adquisiciones y la restante, con el manual de procedimientos de inversión pública). La aprobación del proyecto de ley para un sistema de gestión financiera pública más moderno se dejó para la tercera fase que aún está pendiente. Si bien tomar un enfoque por fases es apropiado en un entorno de baja capacidad, dejar todas las condiciones de “alta” profundidad para la tercera y última fase pone en riesgo el programa de reforma en caso que la serie se trunque.

Dos operaciones de cooperación técnica proporcionaron fondos considerables para ayudar en la preparación e implementación de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política; sin embargo, para completar las reformas será necesitará más que sólo el financiamiento de trabajo técnico. La cooperación técnica PRODEV – Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Suriname (SU-T1046 por US\$1,5 millones, aprobada en 2010) se centró en la planificación, elaboración de presupuestos y gestión pública financiera, la gestión basada en los resultados mejorada mediante la provisión de nuevas metodologías y en capacitación. También brindó apoyo para la preparación e implementación de los préstamos programáticos en la área de gestión del gasto público, incluido el financiamiento del diagnóstico PEFA. La cooperación técnica para el Fortalecimiento de las Compras Públicas en Suriname (US\$250.000, aprobada en 2010) asistió al gobierno en el cumplimiento de las condiciones de política relacionadas con las adquisiciones (emisión de reglamentos operativos para adquisiciones, manual y documentos estándar de licitación). Aunque estos documentos técnicos constituyen insumos valiosos para el proceso de reforma, aún resta aprobar reformas institucionales y legislación clave en materia de gestión financiera y adquisiciones.

2. Administración de ingresos

Al igual que los préstamos programáticos para la área de gasto público, algunos avances se han logrado en trabajos preparatorios de la serie programática para la reforma de la política y la administración de ingresos, aunque la serie aún no se ha completado debido a la falta de avance en las reformas. El Banco apoyó el programa de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política para el fortalecimiento de la posición fiscal del país a mediano y largo plazo. Las tres operaciones del programa, de las cuales solo se ha aprobado una (US\$20 millones), tienen como objetivo respaldar un conjunto global de intervenciones de política en las áreas de política tributaria, administración tributaria y administración aduanera. Se espera que el programa genere incentivos para desarrollar los proyectos reglamentarios y legislativos que permitan sentar las bases para un sistema tributario moderno que amplíe e incluso distribuya la carga tributaria²⁶.

Aunque el primer préstamo programático en apoyo de reformas de política cumplió todas las condiciones de desembolso, solo uno de los nueve objetivos generales previstos se ha cumplido: el impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB ha superado la meta del 35%. Si bien no se prevé lograr resultados completos hasta la implementación del tercer préstamo programático, el avance hasta el momento es muy limitado. Los porcentajes de ingresos tributarios y de impuestos indirectos como proporción del PIB son inferiores a los valores de referencia y no parecen estar avanzando hacia las metas del 20% y 10%, respectivamente. El informe Doing Business de 2016 pone de manifiesto que desde 2013 no ha habido cambios en la facilidad para pagar impuestos, ni en el tiempo invertido en ello (Doing Business, 2016). Además, la profundidad institucional y de las políticas de la primera operación es baja: 19 de las 21 condiciones del primer préstamo programático tenían profundidad baja, y las dos restantes, media. Una operación de cooperación técnica está proporcionando fondos para ayudar en la preparación e implementación de los préstamos programáticos; sin embargo, como ocurre en la área del gasto público, para completar las reformas será necesario algo más que el mero financiamiento de trabajo técnico. La cooperación técnica Gestión del Gasto y la Recaudación Públicos (US\$450.000) tiene por objeto apoyar la preparación de los dos préstamos programáticos finales de la serie. Otra cooperación técnica (SU-X1001, US\$180.000, aprobada durante la anterior Estrategia de País)²⁷ financió consultorías para revisar ámbitos clave del sistema de gobernanza de Suriname y orientar la programación de la asistencia futura.

Pese a los resultados incompletos hasta la fecha, la participación del Banco ha contribuido a establecer el programa de reforma y a mejorar las condiciones para la reforma futura. Aunque ninguna de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política haya logrado hasta el momento los resultados previstos, el diálogo entablado entre el Gobierno de Suriname y el Banco ayudó a identificar obstáculos y definir un programa de reforma sólido. Con el préstamo para descentralización (Programa de Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Municipal II), el Banco contribuyó al despliegue de fuerzas importantes en apoyo del autogobierno y la participación comunitaria en el plano municipal, así como a la determinación de un nuevo parámetro y nuevas expectativas para la prestación de los servicios públicos a nivel municipal. Las reformas están en marcha y el Gobierno de Suriname ha mostrado intenciones de avanzar con ellas, especialmente a la luz del inminente acuerdo de derecho de giro con el FMI.

3. Estadísticas económicas y sociales

La exactitud, puntualidad, disponibilidad y seguridad²⁸ de las estadísticas sociales han sido desafíos recurrentes en Suriname. Los objetivos estratégicos contemplados en esta Estrategia de País no se cumplieron en su totalidad, a pesar de los esfuerzos realizados para hacer frente a los desafíos y mejorar la formulación de políticas basada en información empírica por medio de un préstamo de inversión por un

monto de US\$5 millones, que proporcionó financiamiento a la Oficina General de Estadísticas para efectuar el censo nacional de población de 2012 y la encuesta sobre los gastos de los hogares en 2014. Si bien en ambas encuestas se procedió al levantamiento de datos de campo y a su procesamiento, la aplicación y el uso de esos datos plantean dificultades dado que los resultados no se presentan desglosados y no pueden utilizarse para un análisis independiente (en parte debido a normas de confidencialidad muy estrictas). No existe evidencia que indique que algún organismo está utilizando los datos para la formulación de políticas. A pesar de haber recopilado datos recientes a nivel nacional, Suriname aún no cuenta con una definición de pobreza basada en los ingresos o los gastos; por ende, no tiene estimaciones nacionales de pobreza y los datos no se utilizan para la focalización en la pobreza de los programas gubernamentales, según lo previsto en la matriz de resultados de la Estrategia de País. Si bien se han logrado algunos avances con respecto a los datos financieros y económicos, sigue habiendo deficiencias significativas (informe sobre la consulta del Artículo IV del FMI, 2013). La Administración del Banco reconoce que la disponibilidad y la difusión de los censos y otros datos estadísticos deben constituir una condición contractual para los desembolsos posteriores.

4. Descentralización

Los resultados del préstamo completado para descentralización (Programa de Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Municipal II, aprobado durante la anterior Estrategia de País) son diversos: los objetivos del programa se lograron parcialmente. Diez nuevos distritos recibieron la certificación de nivel más alto, lo que les permite administrar sus propios sistemas financiero y de presupuesto. El programa también ayudó a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los diez distritos en se intervino. El proyecto financió con éxito 48 proyectos locales de inversión pública y contribuyó a (i) el establecimiento de unidades técnicas y ambientales civiles en cada distrito y (ii) la capacitación de los distritos en cuanto a métodos para la selección de proyectos; preparación de documentos de licitación; contratación, preparación de informes, control y supervisión de proyectos; y rehabilitación y mantenimiento de los mercados públicos, entre otras competencias. Por sobre todo, el proyecto fue crucial para convencer a los responsables políticos y los ciudadanos por igual de que el gobierno local era posible y deseable. No obstante lo anterior, el nuevo marco legal previsto no se aprobó. Más aún, el Parlamento todavía no ha aprobado las dos leyes marco elaboradas bajo el Programa de Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Municipal I. Las debilidades institucionales y consideraciones de economía política, incluyendo la ambivalencia del gobierno y del Ministerio de Desarrollo Regional en particular, impidieron que se aprobara la legislación prevista. Según la Administración del Banco, las demoras en la aprobación de las reformas legislativas pendientes para el Programa de Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Municipal II, de prolongarse, podrían socavar seriamente el éxito del programa.

B. DESARROLLO DEL SECTOR FINANCIERO Y DEL SECTOR PRIVADO

<i>Área</i>	<i>Objetivos estratégicos</i>	<i>Resultados Esperados</i>
Desarrollo del sector financiero	Mejor acceso al financiamiento por el sector privado y los hogares.	Mayor acceso de las empresas al financiamiento.
	Mejoramiento de la situación financiera y el funcionamiento de los bancos públicos.	Situación financiera y funcionamiento de los bancos públicos mejorados.

1. Desarrollo del sector financiero

El Banco, junto con el FMI (Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe - CARTAC) y otras organizaciones, apoyaron una iniciativa impulsada por el gobierno a partir de 2010 para llevar adelante una reforma integral del sector financiero con el objeto de reducir la vulnerabilidad del país frente a choques macroeconómicos²⁹. Esta colaboración respaldó la redacción y aprobación de una ley sobre la actividad bancaria para otorgarle al Banco Central de Suriname (CBvS) la facultad legal de supervisar el sector bancario de acuerdo con los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva de Basilea y una ley de supervisión de seguros. Este proceso tuvo como consecuencia la preparación y aprobación de las dos primeras operaciones de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, Fortalecimiento del Sector Financiero I (2011; SU-L1023) y II (2013; SU-L1034), junto con una cooperación técnica, Fortalecimiento Institucional del Banco Central de Suriname (US\$650.000; SU-T1058). El programa de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política es ambicioso e integral, y tiene por objeto mejorar la eficacia de los mercados financieros en la provisión de crédito y otros servicios financieros a empresas y hogares, así como reducir la vulnerabilidad del sector financiero frente a choques³⁰. El programa fue impulsado por un actor gubernamental clave y los diagnósticos de préstamo fueron sólidos³¹. Todas las condiciones del programa para la primera y segunda operaciones se cumplieron sin modificaciones, incluso algunas con alta profundidad de las políticas. Se logró un avance en el fortalecimiento institucional, especialmente con respecto a la mejora de la estructura organizacional del CBvS y el sistema de pagos electrónicos, que está funcionando. Se capacitó al personal del CBvS en materia de reglamentaciones, se fortaleció al departamento de investigación económica en la recopilación y el análisis de datos y se estableció una oficina de auditoría interna y adquisiciones.

A pesar de este importante avance, la aprobación de cierta legislación ha sufrido demoras y aún resta completar la implementación de las reformas. El CBvS tuvo dificultades para cumplir los plazos del Banco debido a su capacidad limitada y a su dependencia de factores ajenos a su control, incluida la sanción de cierta legislación cuya aprobación parlamentaria está llevando más tiempo del previsto. En consecuencia, el programa en su conjunto ha sufrido demoras. El desarrollo de los mercados interbancario y de valores está rezagado y el establecimiento de una oficina de crédito (factor activador

de la tercera operación) y la creación de un registro de la propiedad para activos no inmobiliarios, están estancados. Todavía está pendiente una reforma de los bancos públicos que fusionará el banco agrícola con el banco de crédito. La segunda operación se planificó inicialmente en un valor de US\$15 millones, pero el monto aprobado se elevó a US\$100 millones, de los cuales US\$50 millones fueron cofinanciados por el Fondo Chino. Está prevista una tercera y última operación.

2. Desarrollo del sector privado

En 2014, se aprobó un programa híbrido de préstamos programáticos en respaldo del Programa de Apoyo al Entorno de Negocios e Innovación (SU L1043); el componente de apoyo de reformas de política de la primera operación planificada (US\$15 millones de US\$20 millones) fue desembolsado, pero la segunda operación de préstamo programático y el componente de inversión enfrentan demoras importantes en la implementación. Esta operación fue producto de un diálogo con la Oficina de la Vicepresidencia del Gobierno de Suriname y el Programa Compete Caribbean del BID, que dio lugar a la creación de la Unidad de Competitividad de Suriname en 2012 y a la generación de un importante trabajo de diagnóstico financiado mediante una cooperación técnica³². Los programas se estancaron por cambios relacionados con el ciclo electoral y la instauración de una nueva administración en la Oficina de la Vicepresidencia. El préstamo híbrido no ha desembolsado el componente de cooperación técnica reembolsable de US\$5 millones debido a que los activadores (modernización institucional y fortalecimiento de la capacidad de las pequeñas y medianas empresas) no se han producido. El Gobierno de Suriname presentó cuatro textos legislativos al Consejo de Ministros y redactó otros siete tras consultas con los actores interesados. Se ha progresado en los procesos legislativos de 9 reformas y 5 planes de acción del sector³³. La segunda operación de préstamo programático en apoyo de reformas de política tiene activadores que están demorados sin una fecha de aprobación previsible: la sanción de al menos tres leyes y la creación de una comisión de propiedad intelectual, un centro de resolución alternativa de controversias, un tribunal de apelaciones y una dirección de competencia.

Dos operaciones heredadas, que fueron aprobadas en la Estrategia de País anterior —el Programa de Apoyo al Sector del Comercio (SU-L1002) y una cooperación técnica, el Programa de Mejoramiento de la Competitividad (SU-T1031)— enfrentaron importantes dificultades de implementación, incluida una cancelación parcial de los fondos del préstamo y cambios en los componentes. Hubo rotación en la dirección del Ministerio de Comercio e Industria, así como falta de identificación con los proyectos y capacidad limitada para la implementación. El Ministerio de Agricultura también fue desvinculado, por lo que solo hubo avances menores en las medidas sanitarias y fitosanitarias apoyadas por el proyecto³⁴.

Las operaciones del Banco para el desarrollo del sector financiero y del sector privado, pese a ser pertinentes para hacer frente a los desafíos del país, carecieron de una estrategia más coherente e intersectorial. Aunque el Banco se ha coordinado internamente para hacer

frente a los componentes de la reforma financiera, el diálogo para el desarrollo del sector en su conjunto fue con dos órganos de gobierno diferentes, lo que hizo que se perdiera sinergia. No obstante, cabe señalar que el trabajo de diagnóstico realizado por el Banco sembró el campo para futuras operaciones de bancos multilaterales de desarrollo en el país.

C. ENERGÍA

Área	Objetivos estratégicos	Resultados Esperados
Energía	Creación de un sector de la energía sostenible desde el punto de vista financiero para facilitar el adecuado suministro de energía y mejorar el acceso a la electricidad.	Aumento de la cobertura de electricidad.
		Mayor sostenibilidad financiera del suministro de energía para zonas del interior.
		Mejor entorno institucional y de determinación de políticas de energía en Suriname.
		Mayor sostenibilidad financiera y mejor gobernanza de EBS.

La cartera de energía del Banco con Suriname incluye un préstamo programático en apoyo de reformas de política apoyado por una operación de cooperación técnica, dos préstamos de inversión para complementar el préstamo programático y un proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) con el objeto de promover la energía renovable y la eficiencia energética e implementar programas piloto para la electrificación en el interior³⁵. En consonancia con los objetivos de la Estrategia de País, el programa busca reformar el marco legal y reglamentario del sector, desarrollar instituciones más eficaces y eficientes para administrar el sector energético, mejorar y ampliar la infraestructura de generación y distribución de electricidad y ampliar la cobertura y el acceso a la electricidad para las comunidades rurales. El programa incluye el objetivo estrechamente relacionado de aumentar la adopción de tecnologías de bajo consumo energético y de energía renovable. Las dos primeras de las tres operaciones de préstamo programático en apoyo de reformas de política se aprobaron por un monto de US\$15 millones y US\$10 millones, respectivamente³⁶. Entre los resultados se incluye la puesta en marcha en octubre de 2015 de la primera fase de incrementos en las tarifas de electricidad, con una segunda fase prevista para el primer semestre de 2016. Las nuevas tarifas se basan en modelos de recuperación de costos, que deberían contribuir a la sostenibilidad de las empresas estatales y reducir el gasto público. Los activadores de la tercera operación se encuentran en curso: el Parlamento aprobó recientemente el marco de políticas, mientras que la ley de electricidad y la creación de la Dirección de Energía fueron aprobadas por el Parlamento en marzo de 2016. El EBS está registrando avances; sin embargo, aún no se ha realizado el estudio de factibilidad.

En abril de 2014 se determinó la elegibilidad del préstamo de inversión para fortalecer las operaciones de EBS y mejorar la infraestructura crítica en las zonas rurales (SU-L1009), mientras que SU-L1039 (US\$33 millones) Apoyo para la ejecución del

plan de inversiones de EBS se firmó en febrero 2015. Durante el primer año, la unidad ejecutora del proyecto se centró en comenzar los procesos de adquisiciones para la mayor parte de la infraestructura crítica. Se ha mejorado la subestación de Paranám y la subestación de Powaka está en construcción. Temas asociados a las adquisiciones están afectando la implementación de algunos sistemas. Como consecuencia de varios problemas con los procesos de adquisición durante los dos primeros años de ejecución que dieron lugar a retrasos, el proyecto aún no ha logrado sus metas de resultados previstas en cuanto a la mayor confiabilidad y acceso a la electricidad en zonas rurales. SU- L1039 ha comenzado a desembolsar y apoyará el desarrollo de un plan de negocios para EBS, la recolección de datos complementarios y software de tecnologías de información, así como el mejoramiento de dos subestaciones eléctricas adicionales.

La implementación de la cartera de energía enfrentó desafíos similares a los de otros sectores: coordinación de las partes interesadas, problemas en las adquisiciones, ciclos políticos, rotación de personal en el organismo ejecutor y limitada capacidad institucional. El desconocimiento de los procedimientos de adquisiciones del Banco que adolece el personal con que cuentan los clientes ha generado demoras generalizadas. El tercer préstamo en apoyo de reformas de política está demorado debido, en gran parte, al extenso ciclo electoral y la inacción relacionada. La profundidad de las políticas de cuatro de las once condiciones de la segunda operación de préstamo programático en apoyo de reformas de política se vio reducida respecto de los activadores propuestos en la operación SU-L1022. Estos cambios representaron en general una demora del proceso de reforma –por ejemplo, la condición que exige la adopción de una nueva política tarifaria ahora solo exige una propuesta de reforma tarifaria, mientras que la condición que requiere la creación de una nueva Dirección de Energía ahora solo requiere la asignación de funciones y responsabilidades para el sector energético dentro de la estructura gubernamental actual. Esto deja algunas de las medidas finales y de mayor impacto para el tercer y último préstamo programático de la serie, que aún no ha sido aprobado. En general, los activadores de la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política³⁷, si se completan en la tercera operación³⁸, poseen una profundidad estructural y un impacto potencialmente altos en el sector, de acuerdo con las características de diseño particulares.

El BID prestó apoyo y contribuyó a crear conciencia mediante el establecimiento de un plan para impulsar el proceso de reforma en un contexto en el cual hay múltiples actores y asuntos políticamente sensibles (tarifas y liberalización del sector de la energía). El Banco ha tomado la iniciativa en el sector frente a otros organismos multilaterales y también ha apalancado recursos de otros donantes, como el FMAM, el Fondo Asiático de Desarrollo y la UE, para apoyar la estrategia de reforma general para el sector. Si bien se han logrado avances sustanciales, la eficacia de las reformas de política dependerá en última instancia de los detalles de la ley de electricidad definitiva; la fortaleza institucional, capacidad técnica y recursos financieros del organismo de energía que se establezca; y la calidad del diseño del programa de energía que se elabore. Pese a los importantes avances actuales, el programa podría verse fortalecido por una mayor atención a la eficiencia energética

en el uso final y el consumo energético por parte del sector de transporte, así como a salvaguardias sociales más sólidas para amortiguar los impactos de la disminución de los subsidios de energía en las poblaciones rurales pobres.

D. AGRICULTURA

<i>Área</i>	<i>Objetivo estratégico</i>	<i>Resultado Esperado</i>
Agricultura	Aumento y diversificación de la exportación agrícola.	Aumento de la seguridad alimentaria a través del incremento de la productividad entre los productores agrícolas.

La agricultura es un sector clave para Suriname en términos de empleo y de posible diversificación de la actividad económica y el comercio. El programa del Banco en la área de agricultura tuvo como objetivo incrementar la competitividad agrícola haciendo frente a los problemas de la concentración de los mercados y la escasa productividad³⁹. En apoyo de este objetivo, el Banco estableció tres tipos de intervenciones: reforma de las políticas sectoriales, modernización de los servicios públicos agrícolas e inversiones de capital en infraestructura en zonas rurales. Solo se utilizaron las dos primeras durante el actual programa. En 2013, el Banco aprobó un préstamo programático en apoyo de reformas de política en tres fases, Programa de Modernización de los Servicios Públicos Agrícolas, del cual la primera operación se ha completado, junto con una cooperación técnica complementaria en 2012, que aporta fundamentalmente financiamiento para estudios. El préstamo programático en apoyo de reformas de política tiene como objetivo dar apoyo a la agricultura como sector estratégico para el desarrollo y comprende actividades en cinco ámbitos clave del sector: estadísticas, innovación, salud vegetal y animal y seguridad alimentaria, riego y actividades del sector pesquero. Las reformas propuestas incluyen la aprobación de nueva legislación, el fortalecimiento institucional y la coordinación interministerial o entre diversas partes interesadas. Otros ámbitos de trabajo para el sector que son particularmente importantes en el contexto de Suriname, pero que están ausentes del préstamo programático, son las actividades forestales y el ordenamiento territorial. Además, en 2012 se aprobó una pequeña operación del FOMIN para apoyar una iniciativa de seguridad alimentaria y de ingresos entre los pequeños agricultores. Siete estudios de cooperación técnica fueron cruciales para cubrir importantes de información en el sector, evaluar sus desafíos principales y analizar los efectos económicos de las reformas propuestas. La cooperación técnica fue muy pertinente y necesaria para apoyar el diseño del préstamo programático. Además, apoyó la preparación del préstamo de inversión del Programa de Competitividad Agrícola (SU-L1020, aún en la cartera de proyectos), que ayudará a implementar algunas de las reformas de política planificadas a ser apoyadas por el préstamo programático. Los resultados principales logrados en la primera operación incluyen la publicación del informe sobre el censo, la aprobación de un sistema de seguimiento y supervisión de las actividades del sector pesquero y el establecimiento de diferentes grupos de trabajo sobre seguridad alimentaria, salud vegetal y animal, riego y drenaje, e innovación.

La segunda operación, cuya aprobación estaba planeada inicialmente para 2014, sufre importantes demoras, en su mayor parte relacionadas con la aprobación de las juntas de recursos hídricos. Las condiciones que han resultado ser más difíciles de cumplir son las referidas al componente de riego y drenaje: la organización y la definición de la estructura administrativa de las juntas de recursos hídricos de los usuarios han demostrado ser un gran desafío, teniendo en cuenta la resistencia de los productores agrícolas a organizarse y formar nuevos grupos que impliquen el pago de aranceles por el uso del agua. La segunda y tercera operaciones son programas muy ambiciosos con condiciones de alta profundidad estructural, que podrían producir cambios sustanciales en la manera en que funciona el Ministerio de Agricultura y los servicios que presta al público por sí solo y junto a otros ministerios.

E. TRANSPORTE

<i>Área</i>	<i>Objetivos estratégico</i>	<i>Resultados Esperados</i>
Transporte	Respaldo para la integración interna y regional a través de la rehabilitación y el mejoramiento de la sostenibilidad de la infraestructura de transporte.	Reducción del tiempo de viajes en la red primaria.
		Mayor sostenibilidad de la infraestructura de transporte.

El programa del Banco se centró en infraestructura vial sostenible para el comercio y la integración regional. La carretera entre Paramaribo y la Guyana Francesa es un corredor importante en el país para el transporte terrestre tanto local como internacional, y representa cerca del 22% de los kilómetros-vehículo recorridos. Con anterioridad al proyecto, la condición sumamente deficiente del corredor generaba elevados costos en términos de tiempo de viaje y desgaste de los vehículos que circulaban por la carretera. La estrategia tuvo como objetivo reducir los tiempos de viaje entre Meerzorg (Paramaribo) y Albina (frontera con la Guyana Francesa) de 4 a 2,5 horas y disminuir el porcentaje de la red vial primaria en mantenimiento rutinario o periódico del 50% al 40%.

La cartera incluye un préstamo de inversión para financiamiento suplementario destinado a completar el Proyecto de Rehabilitación del Corredor de Integración Meerzorg–Albina (SU-L1021) y una operación de cooperación técnica (2013) para apoyar la preparación del programa de modernización del transporte aéreo. El programa de rehabilitación del corredor fue aprobado con una contribución de contrapartida del 52% proveniente de acuerdos suscritos con la Comunidad Europea (CE) y la Agencia Francesa de Desarrollo. El proyecto de rehabilitación vial incurrió en varios retrasos y sobrecostos sustanciales. El proyecto experimentó dificultades de coordinación debido a la participación de múltiples actores, incluidos cuatro ministerios distintos encabezados por diferentes partidos políticos. Los cambios producidos en la unidad ejecutora del proyecto y el desconocimiento del cliente respecto del proceso de adquisiciones del BID también demoraron la ejecución del proyecto. Los sobrecostos se debieron a cambios

significativos en el diseño, la reubicación imprevista de servicios públicos, tramos adicionales de la carretera para reconstrucción en lugar de rehabilitación y la disminución del valor del euro frente al dólar estadounidense (los contratos del 80% de las obras están denominados en dólares estadounidenses).

Pese a los retrasos y sobrecostos, la rehabilitación de la carretera está casi completada y han reducido significativamente los tiempos de viaje, de 4-5 horas a 2 horas. Sigue pendiente la construcción de un puente y de 10 km de carretera que iban a ser financiados por la UE. Además, como consecuencia de los sobrecostos y retrasos se descuidaron los componentes institucionales (incluyendo medidas importantes de seguridad vial, fortalecimiento institucional y programas sociales y ambientales). Si bien han habido logros significativos en términos de una mejor calidad vial y ahorros de tiempo de viaje, la falta de atención al ordenamiento territorial en las inmediaciones de la carretera pone en riesgo su nivel de servicio en el futuro si el crecimiento descoordinado continúa y, a su vez, genera una mayor demanda de viajes en el corredor. El mantenimiento de la carretera a largo plazo es un tema de preocupación en cuanto a la sostenibilidad: los actuales niveles de financiamiento de la Dirección de Caminos son insuficientes para cubrir las necesidades futuras de mantenimiento.

F. EDUCACIÓN

<i>Área</i>	<i>Objetivos estratégicos</i>	<i>Resultados Esperados</i>
Educación	Mejor calidad de la educación de nivel primario.	Mayor eficiencia y mejor desempeño del sistema educativo.
	Mejor calidad de los planes de estudios y de la enseñanza en el nivel primario.	Aumento de la proporción de docentes capacitados que implementan el plan de estudios revisado conforme a los nuevos estándares pedagógicos.

El programa del Banco apoyó la mejora de la educación básica por medio de la aprobación de dos préstamos multifase de inversión (SU-L1019 por US\$13,7 millones y SU-L1038 por US\$20 millones) y la prolongación de la operación de educación que estaba en curso, que fue aprobada en 2003 y completada en 2012 (SU0023 por US\$12,5 millones); sin embargo, los resultados fueron incompletos. Las intervenciones de los tres préstamos incluyeron una reforma del ciclo de educación básica (el nuevo ciclo consiste de diez años de enseñanza —seis años de primaria y cuatro años de secundaria básica— y extiende la enseñanza obligatoria hasta los 14 años) y la reforma de currícula. Los préstamos también financiaron la renovación y ampliación de la infraestructura escolar a fin de mejorar la eficiencia y el desempeño del sistema educativo, medido por la disminución de las tasas de repetición y deserción escolar. Si bien el objetivo del programa era introducir reformas pedagógicas en la enseñanza preescolar hasta la secundaria básica, solo se logró producir resultados en algunos de los grados. Por ejemplo, la Fase 1 (2012-2015) del programa multifase fue concebida para mejorar los resultados del aprendizaje de los alumnos en

los grados 4 a 8; sin embargo, el plan de estudios y los estándares pedagógicos revisados se introdujeron únicamente en los grados 3 a 6. La elaboración del plan de estudios restante (grados 7 a 8) se pospuso para la Fase 2, la cual fue aprobada en 2015 y se espera empiece a desembolar en junio 2016.

En el momento de aprobación del préstamo original, no se había alcanzado un consenso en el gobierno ni entre las partes interesadas acerca de los cambios propuestos. Por lo tanto, a lo largo de la implementación, el Gobierno de Suriname ajustó dos veces el enfoque del programa. El diseño del préstamo original para el Programa de Educación Básica estaba considerablemente sobredimensionado. Esta falla de diseño, combinada con la sobrestimación por el Banco de la capacidad técnica del ministerio para implementar una reforma radical de los planes de estudios, y del respaldo político para hacerlo, paralizó la ejecución del préstamo original. Como consecuencia, la reforma del ciclo de educación básica en Suriname, concebida inicialmente como un proyecto de US\$12,5 millones con un período de ejecución de cinco años, requirió una prórroga de tres años (hasta abril de 2012) y la aprobación de dos préstamos adicionales (multifase 1 y 2, US\$33,7 millones). Si el segundo préstamo multifase, que fue aprobado en 2015, se completa en 2021 conforme a lo planeado, el tiempo y el costo totales del programa de reforma se elevarán a 18 años y US\$46,2 millones, respectivamente. Esto no solo pone en tela de juicio la relevancia y propiedad del programa de reforma original, sino también la pertinencia del producto final, que en el mejor de los casos se entregará 18 años después de la aprobación inicial y, aun así, distará del objetivo original de reformar los planes de estudios de la enseñanza primaria y secundaria básica. El rediseño del currículo para cada año escolar sigue a un grupo de estudiantes. El diseño del programa estimado que el rediseño del ciclo completo llevará 11 años. El rediseño del plan de estudios que se está llevando a cabo sigue siendo pertinente dado que incorpora normas de aprendizaje actualizadas.

G. PROTECCIÓN SOCIAL

<i>Área</i>	<i>Objetivo estratégico</i>	<i>Resultado Esperado</i>
Protección social	Aumentar la eficiencia del gasto social para proteger a las personas pobres y vulnerables.	Mayor eficiencia y eficacia del gasto social para reforzar el capital humano.

El Banco aprobó un préstamo de inversión (US\$15 millones) y una operación de cooperación técnica para racionalizar el sector de protección social e introducir un programa de transferencias condicionales de efectivo, que fue cancelado en 2012 antes de comenzar la implementación, debido a un diseño excesivamente ambicioso y a temas importantes de economía política en torno a las reformas. Los temas de capacidad y técnicos se identificaron como riesgos altos de la implementación; sin embargo, la matriz de riesgos no identificó asuntos recurrentes en materia de gobernanza y entorno político

que se observaron durante la preparación y que, finalmente, resultaron ser algunos de problemas que provocaron la cancelación de la operación. No hay resultados para el préstamo cancelado. El Ministerio de Asuntos Sociales sigue siendo una institución muy débil. El flujo de recursos ha disminuido recientemente, lo que ha obligado al ministerio a reducir los pagos a algunos de sus beneficiarios.

El diseño del proyecto en la área de protección social era débil. La operación de protección social tenía todos los elementos de la visión técnica preferida del Banco en materia de transferencias condicionales de efectivo en lugar de una visión práctica sobre lo que era posible en Suriname, en función de los temas de economía política asociados a las reformas difíciles y los de escala y capacidad institucional.

H. AGUA Y SANEAMIENTO

Una de las “áreas para un diálogo estratégico” incluidas en la Estrategia de País fue la de agua y saneamiento; la participación del Banco en el sector es reciente, dado el apoyo significativo que en el pasado brindaron los Fondos del Tratado Neerlandés y muchos otros actores. La contribución del Banco al sector ha consistido básicamente en el financiamiento de documentos de diagnóstico y planificación estratégica muy pertinentes. En 2008, el Banco financió el Plan Maestro de Agua Potable para Suriname (SU-T1045), un documento de diagnóstico y planificación importante que sentó la base informativa para la mayor parte de la labor en el sector. Esa operación también financió un marco reglamentario e institucional para el sector del agua, incluida una política tarifaria. En 2010, el Banco financió dos importantes documentos de diagnóstico y planificación: el Plan Estratégico para el Sector de Saneamiento para la República de Suriname y Visión 2020 sobre los Desechos Sólidos: Plan Estratégico para la Gestión de Desechos Sólidos en Suriname 2010-2020. Asimismo, el préstamo de inversión (SU-L1018) financió una Estrategia de Reducción del Agua No Facturada, que es sumamente pertinente, dada la gran proporción de agua que se pierde en el sistema o que los usuarios no pagan. En su conjunto, esta operación de inversión en el subsector de agua potable es pequeña pero pertinente para el suministro de agua en la zona metropolitana de Paramaribo. Por último, la operación SU-T1070 está financiando actualmente una evaluación del potencial del acuífero y niveles de agua subterránea de Suriname.

Los estudios realizados gracias al financiamiento del Banco son detallados, integrales y técnicamente sólidos; sin embargo, no se han utilizado con fines de formulación de políticas. Los documentos elaborados para el sector del agua se usaron para los planes de inversión de la empresa de suministro de agua. No obstante, las tarifas propuestas en el Plan Maestro de Agua Potable de 2010 (SU-T1045) son mucho más elevadas que las que se aprobaron en octubre de 2015 y las que probablemente se aprueben en octubre de 2016. Todavía es demasiado temprano para evaluar la eficacia de las operaciones SU-L1018 y SU-T1070.

I. VIVIENDA

El programa del BID en el sector de vivienda consta de una operación completada con resultados mixtos⁴⁰. El primer componente —subsidijs para la vivienda— apoyó y superó su meta de construcción de nuevas viviendas en el interior, y también superó su meta de mejoras o ampliación de la vivienda en las zonas costeras y urbanas. El número de beneficiarios de nuevas viviendas en la zona urbana —118— fue muy inferior a la meta de 1.000. El resultado planeado de asignar el 40% de las soluciones de vivienda al primer y segundo decil de ingresos no alcanzó su meta. El segundo componente —promoción de la oferta de vivienda— incluyó la colaboración de tres promotores inmobiliarios en el diseño de viviendas básicas y de dos instituciones financieras que otorgan hipotecas a clientes de bajos ingresos. Sin embargo, la participación del sector privado en la provisión de viviendas para clientes de bajos ingresos sigue siendo un desafío. Por otra parte, solo se aumentó la escala de uno de los dos proyectos piloto planificados inicialmente (viviendas en el interior del país). Con respecto al componente 3 (fortalecimiento institucional), se diseñó, instaló y realizó una auditoría del sistema de información gerencial. Comparada con su predecesora, esta operación presenta algunas mejoras, como la implementación del sistema de información gerencial, un ingreso máximo por hogar beneficiario (de aproximadamente US\$400) y el uso de una metodología de valores sustitutivos para la comprobación de los medios económicos.



El programa del BID en el sector de vivienda consta de una operación completada con resultados mixtos. El primer componente —subsídios para la vivienda— apoyó y superó su meta de construcción de nuevas viviendas en el interior, y también superó su meta de mejoras o ampliación de la vivienda en las zonas costeras y urbanas.

4 Resumen y Recomendaciones

La Estrategia de País fue elaborada durante el período en que la asistencia para el desarrollo proveniente de los Países Bajos disminuía y, al mismo tiempo, el Gobierno de Suriname emprendía un programa ambicioso de reformas estructurales e inversión de capital, los que les llevó a solicitar el apoyo financiero y técnico del Banco en muchas áreas. El período de la Estrategia de País 2011-2015 marcó un cambio importante en la relación del Banco con Suriname por diversas razones —una escala de apoyo mucho mayor en comparación con períodos anteriores, la introducción de nuevos instrumentos de financiamiento y un mayor conocimiento y diálogo con el país. A medida que Suriname se alejaba gradualmente de la dependencia de los elevados flujos de asistencia provenientes de los Países Bajos, el BID amplió significativamente su participación en el país, con un promedio del 88% del financiamiento multilateral y del 30% de la deuda pública externa total por año. El financiamiento del Banco se elevó a más del quíntuplo (de US\$75 millones a US\$417,6 millones en las aprobaciones) y el flujo neto de efectivo previsto (US\$224,5 millones) se multiplicó por ocho respecto del período de la estrategia anterior, resultado directo del primer uso a gran escala del instrumento de préstamo en apoyo de reformas de política en Suriname.

El enfoque de la Estrategia de País fue pertinente, en la medida en que los objetivos estratégicos que el Banco fijó para sí mismo abordaron desafíos de carácter prioritario en materia de desarrollo y fueron congruentes con los objetivos nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Suriname; sin embargo, la Estrategia de País fue excesivamente ambiciosa dado el contexto del país. El programa implementado apoyó la introducción de reformas estructurales en seis áreas clave por medio de enfoques programáticos, con una elección consciente del instrumento de préstamo en apoyo de reformas de política. Varios préstamos de inversión que se implementaron fueron segundas fases (educación, transporte y vivienda); si bien la mayoría sufrió demoras, los préstamos reflejaron en alguna medida “lecciones aprendidas” y una ejecución más rápida que las primeras fases. Las ventanillas del sector privado del Grupo del Banco tuvieron una participación muy limitada en el programa.

El programa proporcionó una infusión sustancial de recursos financieros por medio del uso de préstamos en apoyo de reformas de política, con el objetivo de dar una respuesta rápida para financiar el déficit del país. Además de la función anticíclica que cumplieron los fondos, el Banco y el Gobierno de Suriname emplearon la modalidad de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política basados en la convicción de que el instrumento crearía los incentivos necesarios para impulsar programas importantes de reformas estructurales a mediano plazo y apoyaría el desarrollo en Suriname. Sin embargo, en retrospectiva, el uso del instrumento demostró ser insuficiente por varias razones. Los incentivos en los préstamos programáticos no superaron los factores de economía política y las debilidades institucionales. Se destinaron importantes recursos de cooperación técnica así como apoyo técnico para fortalecer las instituciones fijadas como objetivo, pero esos recursos no fueron suficientes. Si bien los programas de reforma fueron pertinentes para los desafíos en materia de desarrollo del país, los diseños de los préstamos y los cronogramas previstos para los procesos legislativos no fueron realistas en el contexto de Suriname. La implementación de las reformas que acompañaron el respaldo presupuestario se demoró en las seis áreas, pero se lograron algunos avances importantes.

Aunque hubo avances en algunos sectores, el progreso hacia la plena consecución de la mayoría de los objetivos estratégicos propuestos por el Banco fue limitado. Además, en algunos ámbitos en los que hubo progreso en una etapa temprana, las reformas no han avanzado —en gran medida debido a demoras en la implementación de las reformas que acompañaron el respaldo presupuestario, así como en la implementación de los préstamos de inversión.

Los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política podrían ser más eficaces con un menor número de condiciones y la concentración al inicio de una mayor profundidad de las políticas. La debilidad (baja profundidad de las políticas) de la mayoría de las condiciones asociadas a primeras operaciones de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en todos los sectores, a excepción del financiero, fue la causa de la ineficacia de los programas hasta la fecha. Aun cuando se cumplieron todas las condiciones, el cambio observable y sostenible producido es limitado. En vista de que los recursos de los préstamos programáticos se destinaron a apoyo presupuestario en general, podría haber sido útil disponer de más fondos de inversión para fortalecer las instituciones fijadas como objetivo y alinear los incentivos con las reformas. En muchos casos, no se cuenta con suficiente competencia técnica dentro de los ministerios para implementar las reformas y las demoras en la aprobación de legislación respaldada por estos préstamos suponen riesgos importantes para la sostenibilidad de las reformas.

De todas maneras, la participación del Banco ha contribuido a identificar un programa de reforma robusto y a mejorar las condiciones para las reformas futuras. Aunque ninguna de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política haya logrado aún sus resultados previstos, el diálogo entre el Gobierno de Suriname y el Banco ha permitido identificar obstáculos y definir programas sólidos de reformas para el mediano plazo en muchas áreas importantes. El país acaba de concluir un acuerdo de derecho de giro con el FMI, del que gran parte del contenido se basa en los programas financiados por el BID.

En función de las conclusiones de esta evaluación, OVE tiene cuatro recomendaciones generales (con subrecomendaciones específicas) para la participación continua del Banco en Suriname:

1. Fortalecer el enfoque estratégico del apoyo del Banco.

- a. Invertir en menos sectores. Adoptar un enfoque más limitado y estratégico en algunos sectores en los que el Banco puede verdaderamente agregar valor y en los que existe un consenso para avanzar en el país.
- b. Continuar centrando la atención en las reformas básicas del sector público y el fortalecimiento institucional. La gestión financiera pública es un tema transversal que incidirá en el avance en todo el sector público y al cual el Banco le está prestando un apoyo de suma utilidad.

- c. Ser más realistas en la fijación de los objetivos de los programas y menos ambiciosos en el diseño de los proyectos, teniendo más en cuenta las restricciones políticas y de capacidad en el sector público. Un cuidadoso análisis institucional al inicio y un mayor y mejor análisis de riesgos pueden ayudar en este sentido. La programación y el diseño deben tomar en cuenta el proceso de toma de decisiones basado en el consenso en el país.

2. Adoptar una combinación de instrumentos más eficaz que conjugue las reformas de política con apoyo para la implementación.

- a. Completar los programas basados en política (PBP) que ya están en progreso y, en adelante, hacer menos PBPs. Una vez que se hayan completado los PBP actuales, limitar el número de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política a dos, como máximo, en un momento determinado.
- b. Combinar préstamos programáticos en apoyo de reformas de política con préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica. Esta combinación de instrumentos ha sido exitosa, por ejemplo, en el sector de energía, en el que los préstamos en apoyo de reformas de política proporcionaron un estímulo financiero para avanzar en las reformas, mientras que los préstamos de inversión contribuyeron con los recursos y el apoyo técnico necesarios.
- c. En los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, incluir una menor cantidad de condiciones y un contenido de políticas de mayor profundidad al inicio y desembolsar solo cuando se logren reformas significativas. Si se centra la atención en una menor cantidad de condiciones críticas habrá una mayor probabilidad de catalizar reformas.

3. Reforzar la supervisión fiduciaria de los préstamos de inversión, en especial en las adquisiciones.

- a. Considerar trabajar junto con el Gobierno de Suriname para establecer una unidad ejecutora de proyectos centralizada para los asuntos fiduciarios, con una administración centralizada de los aspectos financieros y de adquisiciones para múltiples proyectos. Este enfoque permitiría aprovechar mejor el escaso número de especialistas en adquisiciones y gestión financiera en el país y facilitar la capacitación y el fortalecimiento de las instituciones.

- b. Asegurar que la Representación tenga suficientes recursos en materia fiduciaria, con especialistas internacionales disponibles en la Representación en Suriname o en una Representación cercana.
- 4. **Apoyar al Gobierno de Suriname en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos para generación de información, la planificación, evaluación y seguimiento de las políticas y determinar que la disponibilidad y la difusión de los censos y otros datos estadísticos sean una condición contractual para los desembolsos de préstamos.**

- ¹ El PIB per cápita estimado aumentó de US\$8.224 en 2010 a US\$9.429 en 2014 (Perspectivas de la economía mundial, FMI, octubre de 2015). Véase el Cuadro 1 en el Anexo 1.
- ² Oficina General de Estadísticas de Suriname, 2014.
- ³ Banco Interamericano de Desarrollo/Programa Compete Caribbean, Evaluación del sector privado de Suriname, 2014.
- ⁴ En el marco de las negociaciones por la independencia, los Países Bajos donaron a Suriname 3.500 millones de florines neerlandeses (los denominados Fondos del Tratado) con un período de desembolso de diez años. La aprobación de la Ley de Amnistía en 2012, que determinó la nulidad de un juicio por el asesinato de 15 miembros de la oposición en diciembre de 1982, indujo al gobierno neerlandés a suspender el desembolso de los US\$20 millones restantes en los Fondos del Tratado.
- ⁵ Las remesas a América Latina y el Caribe superan su máximo valor histórico en 2014, Maldonado R., FOMIN, 2016.
- ⁶ Estrategia de alianza de país del Banco Mundial para Suriname para el período 2015-2019, abril de 2015.
- ⁷ Los escasos intentos realizados para recopilar datos sobre los ingresos y gastos de los hogares mediante encuestas y censos se han visto afectados por índices bajos de respuesta y, con frecuencia, por el reconocimiento de menos ingresos de los que realmente se tienen, además de por problemas de muestreo. Si desea conocer los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, consulte el Informe de avance ODM 2014 o el siguiente enlace: http://interwp.cepal.org/perfil_ODM/perfil_pais.asp?pais=SUR&cid_idioma=2
- ⁸ Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados, Suriname, UNICEF, 2006.
- ⁹ Según dicho organismo, en el país viven 179.236 inmigrantes surinameses de primera generación y 169.426 de segunda generación. Otras estimaciones sitúan la diáspora en las 500.000 personas.
- ¹⁰ Dulam, Tina y Ph. H. B. F. Franses, 2015. *Emigration, Wage Differentials and Brain Drain: The Case of Suriname*, Applied Economics 41(23). “La UE 15 es la principal fuente de fuga de capital humano desde Suriname, Mozambique, Angola, Santo Tomé y Príncipe, República del Congo, Guinea-Bissau, Togo o Comoros”, de Docquier, Frédéric, 2006. *Brain Drain and Inequality across Nations*, IZA Discussion Papers No. 2440.
- ¹¹ La mayor parte de la población de Suriname descende de esclavos africanos y trabajadores con contratos de cumplimiento forzoso procedentes de India e Indonesia, que llegaron al país en calidad de trabajadores agrícolas. En el Censo de 2012 se da cuenta de diez grupos: indio, maroon, creole, javanés, mixto, indígena, chino, otro, afrosurinamés, caucásico.
- ¹² Kamau (2014).
- ¹³ Perspectivas de la economía mundial, FMI, octubre de 2015.
- ¹⁴ Cifras extraídas de las Perspectivas de la economía mundial, FMI, octubre de 2015.
- ¹⁵ Véase el cuadro Calificación del PEFA sobre eficacia de la recaudación tributaria (D+) y sobre la claridad e integridad del sistema tributario (C).
- ¹⁶ Los subsidios a la electricidad, por sí solos, representaron cerca del 5% del PIB en 2014 (Caribbean Regional Bulletin, Vol. 4, Edición 3, octubre de 2015).
- ¹⁷ El gasto es altamente discrecional; el presupuesto no es creíble, integral ni transparente.
- ¹⁸ No hay una autoridad central que coordine, oriente y supervise el proceso de inversión pública ni criterios objetivos y metodologías estandarizadas de priorización de las decisiones de inversión pública ni sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión. Existe un Despacho Conjunto (Joint Desk), sin embargo, que apoya la ejecución y administración de la cartera de los BMD.

- ¹⁹ El Plan Nacional de Desarrollo de Suriname para 2012–2016, aprobado por el Parlamento en diciembre de 2011, incluye los siguientes objetivos principales: (i) buena gobernanza, fortalecimiento institucional y marcos reglamentarios; (ii) crecimiento y diversificación económicos, empleo, mejoras en el clima de negocios y alianzas público-privadas, reformas en los sistemas tributario y bancario y seguridad alimentaria; (iii) fortalecimiento del Ministerio de Educación, profesionalización de los docentes, mejora de la calidad educativa; (iv) desarrollo social —pobreza, acceso a servicios públicos, atención de salud y seguridad social; (v) seguridad y política internacional; y (vi) planificación urbana y recursos naturales y medio ambiente. Además, incluye tareas específicas para cada esfera prioritaria, así como para los sectores de infraestructura, energía, minería, agricultura y turismo. Véase en el Anexo 3 el cuadro que presenta la alineación entre el Plan Nacional de Desarrollo y las esferas estratégicas del BID.
- ²⁰ La Estrategia de País menciona estos riesgos: “Tanto el gobierno como la oposición están formados por complejas coaliciones y se ven obligados a crear consenso, por lo cual prácticamente todas las decisiones políticas requieren prolongadas negociaciones entre diversos grupos. En consecuencia, la entrega de esta Estrategia de País, en que se prevén importantes reformas estructurales e inversiones estratégicas, puede demorarse y su eficacia puede verse afectada”.
- ²¹ Este monto incluye US\$50 millones del Fondo Chino de Cofinanciamiento. En 2015, el préstamo de desarrollo del sector privado (SU-L1043) comprendió un componente en apoyo de reformas de política por US\$15 millones y uno de cooperación técnica reembolsable por US\$5 millones.
- ²² Por ejemplo, en la gestión del gasto público, el documento de proyecto reconoce la necesidad de apoyo político como clave para el éxito del programa y sostiene que los riesgos potenciales se interiorizaron debidamente porque el programa fue diseñado en torno al programa de reforma del Gobierno de Suriname e incluyó soluciones realistas aplicables a la realidad del país (IDB, 2011b, p. 14). Los documentos de programa de país de 2012, 2013 y 2014 postularon que la existencia del Despacho Conjunto era la mejor herramienta para asegurar la entrega del programa (BID 2012, 2013b y 2014b). Sin embargo, en retrospectiva, es evidente que la probabilidad de ocurrencia del riesgo fue más alta que la esperada y los factores de mitigación fueron insuficientes.
- ²³ El Banco aprobó un préstamo para el sector privado en diciembre de 2015: la CII aprobó un préstamo a largo plazo por un monto de hasta US\$10 millones a Fernandes Bakkerij N. V. (FGV), que posee una participación de mercado del 60% en el sector de panadero del país, con el objeto de aumentar su capacidad de producción y modernizar sus líneas de productos. El proyecto tiene como objetivo modernizar y ampliar las instalaciones de la empresa y como meta final, ayudarla a exportar a otros países del Caribe. Esta operación estuvo precedida de otra operación de la CII por un monto de US\$1 millón destinada a Cooperatieve Spaar en Kredietbank Godo G.A. (GODO), la cooperativa de crédito más importante de Suriname, con el objeto de apoyar sus actividades de otorgamiento de préstamos (SU33300A-01, aprobada en 2008).
- ²⁴ En particular, se esperaba que el programa permitiera (i) asegurar que se evaluarán todos los proyectos de inversión pública antes de su aprobación; (ii) aumentar la tasa de ejecución de los gastos de capital de 55% a 70%; (iii) publicar el 100% de los informes de implementación; (iv) aumentar la transparencia y la globalidad de las adquisiciones públicas (desde un puntaje D a C en el indicador PEFA N° 19 (i)); (v) mejorar la competencia en las adquisiciones públicas (desde un puntaje D a C en el indicador PEFA N° 19 (ii)); (vi) asegurar que los 17 ministerios usen documentos estándar de adquisiciones; (vii) reducir la varianza en la composición del gasto (desde un puntaje D a C en el indicador PEFA N° 2); (viii) mejorar el acceso público a información fiscal clave (desde un puntaje D a C en el indicador PEFA N° 10); y (ix) asegurar que todas las instituciones públicas realicen un seguimiento de las recomendaciones de auditoría (desde un puntaje D a D+ en el indicador PEFA N° 26 (iii)). El programa también tenía como objetivo lograr la sanción de legislación nueva y moderna en materia de presupuestación y adquisiciones, así como la modernización de las funciones de auditoría interna y externa.
- ²⁵ Memorandos PO-SU-L1026 del 19 de diciembre de 2011 y PO-SU-L1028 del 7 de diciembre de 2012.

- ²⁶ Los objetivos específicos fueron los siguientes: (i) aumentar los ingresos tributarios en 1,1% del PIB y la proporción del impuesto sobre la renta como porcentaje de los ingresos totales en 8 puntos porcentuales; (ii) mejorar el puntaje global de la facilidad para pagar impuestos de 49 a 45 (en la encuesta Doing Business); (iii) reducir las horas dedicadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias (utilizando la calificación de la encuesta Doing Business de 199 a 155); (iv) mejorar la transparencia de las obligaciones de los contribuyentes (desde un puntaje C a C+ en el indicador PEFA N° 13); (v) aumentar la eficacia del registro de contribuyentes y la determinación de impuestos (desde un puntaje C a C+ en el indicador PEFA N° 14); y (vi) aumentar la eficacia de la recaudación tributaria (desde un puntaje D+ a C en el indicador PEFA N° 15).
- ²⁷ Esta operación fue financiada por el Gobierno de los Países Bajos mediante un procedimiento de financiamiento COFAB.
- ²⁸ Los datos del censo de 2003 se perdieron en un incendio provocado. Una enmienda contractual al préstamo del BID de 2002 permitió la repetición del censo en 2004.
- ²⁹ La Estrategia de País tuvo como objetivo abordar las deficiencias del sector financiero mediante (i) el establecimiento e implementación de un marco legal y reglamentario actualizado y más eficaz para el funcionamiento y la supervisión de todas las instituciones financieras reguladas, inclusive en materia de lucha contra el lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo; (ii) el fortalecimiento de las capacidades de supervisión del CBvS; (iii) el mejoramiento de las políticas y los procedimientos del CBvS en materia de recursos humanos y operaciones de negocios, incluidos sistemas interbancarios de pagos, gestión de datos y difusión; (iv) la implementación de reformas en los bancos públicos, para que cuenten con claras metas de política social y económica, utilicen mecanismos de financiamiento que permitan hacer frente a fallas del mercado e incluyan estrategias de gobernanza empresarial y de negocios que garanticen la sostenibilidad financiera; (v) la incorporación de medidas que aceleren el desarrollo de los mercados interbancario y de valores; y (vi) el establecimiento de una oficina de crédito y un registro de la propiedad para activos no inmobiliarios.
- ³⁰ Los objetivos específicos son reforzar el entorno propicio para los mercados y las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, así como fortalecer las capacidades del CBvS para llevar adelante sus responsabilidades fundamentales. Este es el primero de una serie de tres préstamos programáticos en apoyo de reformas de política por un valor estimado de US\$70 millones. El programa incluirá medidas de política en siete esferas: (i) el marco de política macroeconómica; (ii) el marco legal y reglamentario; (iii) el refuerzo de la supervisión del sector financiero; (iv) el fortalecimiento institucional del CBvS; (v) el desarrollo de los mercados interbancario y de valores; (vi) instituciones complementarias para lograr mayor acceso al financiamiento; y (vii) bancos públicos. La legislación era anticuada, la supervisión limitada, Suriname no tenía un sistema de pagos electrónicos y el CBvS tenía capacidades técnicas limitadas.
- ³¹ El ordenamiento secuencial de las operaciones tuvo una lógica clara: la primera operación ayudó en la elaboración del marco reglamentario y de políticas básico, mientras que la segunda incluyó condiciones para la implementación. Se proporcionó asistencia técnica en todos los componentes del programa. Si bien la Ley de supervisión del sistema de crédito bancario fue aprobada antes de que el préstamo ingresara al lista de proyectos en tramitación (esa fue una de las condiciones para la primera operación), posteriormente el CBvS elaboró todas las reglamentaciones.
- ³² Una operación de cooperación técnica regional (SU-CC2020) apoyó la creación de la Unidad de Competitividad de Suriname en 2012 y elaboró otros diagnósticos pertinentes. Una cooperación técnica respalda el préstamo programático en apoyo de reformas de política SU-T1076, Fortalecimiento Institucional para la Implementación de Reformas en el Entorno de Negocios. Además, en 2010 se aprobaron tres operaciones de cooperación técnica regionales que apoyan el desarrollo del sector privado, incluido el de Suriname (RG-X1074, RG-1075 y RG-X1044).

- ³³ Estos borradores legislativos y planes de acción están bien diseñados y son consistentes con los desafíos del país. El programa tiene el potencial para complementar otras reformas en el país a través de la creación de un registro seguro de las transacciones (que es parte de la condicionalidades de una tercera operación aún no aprobada del Programa de Fortalecimiento del Sector Financiero) y mediante la promoción de una mayor transparencia en micro-compras con la Ley de e-Transactions (que es una de las condicionalidades de la tercera operación aún no es aprobada del Programa para la Gestión del Gasto Público.
- ³⁴ BID, L1002, Informe de Terminación de Proyecto del Programa de Apoyo al Sector del Comercio, 2013.
- ³⁵ Los dos préstamos de inversión complementarios ascienden a un monto total de US\$63 millones, además de dos operaciones de cooperación técnica de apoyo (SU-T1055 por US\$700.000; SU-T1077 por US\$410.000), y el apoyo GEF por US\$4,4 millones.
- ³⁶ Los objetivos del programa fueron los siguientes: (i) aumentar el porcentaje de la población con acceso a la electricidad del 85% (en 2010) al 90%, (ii) incrementar la recuperación de costos para el suministro en zonas del interior de 0 a 40% (actualmente la electricidad es gratuita en el interior), (iii) establecer una Dirección de Energía independiente, encargada de la regulación del sector, (iv) disminuir los costos operacionales de EBS en un 45% y (v) aumentar el índice de recuperación de efectivo (IRE) de EBS de 75 a 85.
- ³⁷ Los activadores incluyen la aprobación de una política para el sector de energía, la sanción de una Ley de Electricidad, la creación de una Dirección de Energía y la implementación de una nueva estructura tarifaria.
- ³⁸ La tercera operación (SU-L1036) está programada para ir al Directorio en junio de 2016.
- ³⁹ Estrategia de País, párrafo 3.4.
- ⁴⁰ Un préstamo de inversión (SU-L1015: Segundo Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos) aprobado en 2009 por un monto de US\$15 millones y una operación técnica de apoyo (SU T1049: Apoyo al Segundo Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos) aprobada en 2008 (US\$200.000).