



**RE-318**

***Evaluación de los Programas  
de País: Suriname 1980-2004***

---

*Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE*

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Octubre de 2006

## ÍNDICE

### SIGLAS

RESUMEN EJECUTIVO .....	I
I. CONTEXTO DEL PAÍS .....	1
A. Introducción.....	1
B. 1980-2004: Un período de estancamiento macroeconómico y declinación social .....	3
II. EL COMPROMISO ESTRATÉGICO DEL BANCO CON SURINAME .....	14
A. Ciclo I, de transición: 1980-1989 .....	14
B. Pertinencia de los programas de país: 1990-2004 .....	15
C. Coherencia.....	20
D. Análisis de la cooperación técnica .....	23
III. EL PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN .....	24
A. Descripción de la cartera y flujos globales .....	25
B. Ejecución del programa: Carácter oportuno y eficacia en función del costo ....	27
C. Ejecución, seguimiento y supervisión.....	28
IV. IMPACTO Y EFICACIA.....	29
A. Reforma del sector público.....	30
B. Revitalización del sector productivo .....	35
C. Desarrollo social y humano .....	38
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	42
A. Conclusiones .....	42
B. Recomendaciones .....	46
BIBLIOGRAFÍA .....	50
LISTA DE ENTREVISTADOS .....	59
A. En la Sede del BID y en el FMI: .....	59
B. En la Representación del BID en Suriname: .....	59
C. Partes interesadas de los sectores público, privado y no gubernamental de Suriname:.....	59
ANEXO .....	62

**Apéndice**      <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=749699>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

CARICOM	Comunidad del Caribe
FDD	Frente por la Democracia y el Desarrollo
INDEX	Promoción del Desarrollo Industrial y la Exportación
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
KKF	Cámara de Comercio e Industria
NDB	Banco Nacional de Desarrollo
NIMOS	Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo de Suriname
ODN	Oficina de la Deuda Nacional
OPCS	Organización de Promoción del Comercio de Suriname
OTA	Oficina de Administración Tributaria
SBB	Fundación de Ordenación y Control de la Producción Forestal
SRD	Dólar surinamés

## PREFACIO

En este informe se detalla la evaluación de los Programas de país del Banco en Suriname correspondientes al período 1980-2004, realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). La evaluación del Programa de país tiene por objeto describir al Directorio Ejecutivo los resultados del desempeño del Banco en el país y extraer lecciones que refuerzan la eficacia del Banco en futuras acciones. Para establecer el contexto que rodeó la concepción y ejecución del programa del Banco, en el **Capítulo I** se resumen los rasgos más salientes de la economía de Suriname y los desafíos de desarrollo más prominentes que afrontó el país durante el período examinado. Con estos antecedentes, en el **Capítulo II** se analizan las prioridades y los objetivos definidos por el Banco en su diálogo estratégico con Suriname, y se extraen conclusiones acerca de la *pertinencia y la coherencia* del programa del Banco. En el **Capítulo III** se examinan la *eficiencia* de la ejecución del programa y las *dimensiones cualitativas* del programa del Banco y la efectividad general de la institución en materia de desarrollo son objeto de análisis en el **Capítulo IV**. Como conclusión, en el **Capítulo V** se presenta un conjunto de recomendaciones tendientes a mejorar la gestión del Banco en el futuro.

Para validar sus conclusiones, OVE llevó a cabo un amplio examen de la documentación suministrada por el Banco y fuentes adicionales (Bibliografía), pero abundan los interrogantes acerca de la precisión y fidelidad de los datos accesibles. Si bien los sistemas internos del Banco tienen 11 instrumentos de supervisión y seguimiento del desempeño de la cartera (Capítulo III), OVE tuvo a su disposición un universo limitado de datos, especialmente en lo que atañe a una época anterior en que las políticas y prácticas del Banco en materia de evaluación de proyectos, compilación de datos, gestión de la información y archivo no estaban bien formuladas ni se aplicaban rigurosamente. Cuando se dispuso de datos, generalmente los indicadores para la medición de productos y resultados frecuentemente se hallaban intercambiados o sin sustento de pruebas empíricas. Además, habida cuenta de la antigüedad de la cartera, muchos archivos de proyectos concretos habían sido destruidos antes de que se emprendiera la evaluación.

Los datos de origen externo también son escasos y existen vacíos significativos, especialmente en cuanto a los años ochenta y noventa, cuando no se disponía en general de datos en formato electrónico. Además, a veces los datos son incongruentes, debido a la falta de armonización de los métodos, normas y frecuencia de su compilación. Aunque no hay series continuas de datos para la mayoría de los indicadores, hay datos suficientes y estudios útiles merced a los que pudo configurarse un diagnóstico de la economía y los desafíos en materia de desarrollo que afrontó Suriname. OVE recabó información adicional mediante entrevistas con personal del Banco en la Sede y funcionarios del gobierno, personal de organismos ejecutores, representantes de la sociedad civil y de la comunidad de donantes (Lista de entrevistas realizadas). OVE quiere agradecer a todos esos interesados su excelente colaboración y, en especial, desea destacar la contribución significativa de Pablo Adam, Representante del BID en Suriname (2003-2006) y al personal de la Representación del BID en ese país.

## RESUMEN EJECUTIVO

### Contexto del país

***Suriname es una economía pequeña, abierta y con escasa población.*** Es un país bien dotado con recursos naturales (minerales y madera, principalmente), cuyo destino ha dependido en gran medida de la influencia de fuerzas políticas y económicas externas. Como país joven, Suriname se encuentra ante numerosos desafíos relacionados con el fortalecimiento de sus instituciones de gobierno, el marco económico, la política monetaria y la cohesión social. En los últimos 25 años, el crecimiento económico ha sido magro e inestable y no ha contribuido al mejoramiento de las condiciones sociales. Aunque los niveles de vida en Paramaribo figuraban entre los más altos del Caribe hasta los años ochenta, el desempeño económico del país fue hartamente deficiente durante los dos decenios que siguieron a la independencia (1975). El producto interno bruto (PIB), medido en moneda local constante, era esencialmente igual en el 2000 que en 1980, lo que significa alrededor de 20% menos per cápita.

***Como país joven, Suriname se encuentra ante una encrucijada entre sus necesidades de desarrollo y tres limitaciones inherentes.*** Uno de los obstáculos principales para un desarrollo sostenible ha sido la falta de un marco macroeconómico adecuado que amortigüe las conmociones exógenas generadas por la dependencia excesiva del país de los recursos minerales y de las subvenciones neerlandesas. Una segunda limitación para el desarrollo sostenible es la coexistencia de un sector público excesivamente extendido, políticas económicas internas débiles y un sector privado poco desarrollado. Un tercer escollo es el impacto negativo de las conmociones económicas en el desarrollo social. Los episodios reiterados de crisis económicas e interrupciones periódicas de la ayuda, han reducido la capacidad de Suriname para sostener servicios sociales básicos en los niveles recomendados, lo que ha determinado una erosión lenta pero constante de la calidad a lo largo de los años noventa. Ante la falta de una red de seguridad eficaz que compense este deterioro, la pobreza ha aumentado.

### Pertinencia y coherencia del Programa de país

***Durante el período examinado, 1980-2004, el Banco distribuyó sus esfuerzos entre cinco ámbitos sectoriales, totalizando 11 préstamos por un valor de US\$103,5 millones y 88 operaciones de cooperación técnica, no reembolsable, por un total de US\$27,8 millones.*** Las aprobaciones tuvieron lugar en un *ciclo de transición*, durante el cual el Banco operó sobre una base *ad hoc* sin una estrategia de país convenida y en tres *ciclos de programación*, cada uno ceñido a una estrategia de país. Los proyectos de índole social representan más de la mitad de las aprobaciones (52%), los del sector productivo 35% y los destinados a la gobernanza 13%. La estabilidad macroeconómica y el medio ambiente también constituyeron ámbitos sectoriales clave del Programa de país, pero la intervención del Banco en esos ámbitos ha sido más limitada y sólo ha consistido en operaciones de cooperación técnica. Habida cuenta de la incoherencia entre el alcance del programa del Banco, las aprobaciones de préstamos y la capacidad de ejecución del país, en la actualización de la Estrategia que tuvo lugar en 2003, se redujo la

concentración del programa del Banco a tres pilares,: i) desarrollo de los recursos humanos e inclusión social; ii) desarrollo del sector privado; y iii) modernización del Estado.

***El del carácter adecuado del marco macroeconómico de Suriname fue un tema recurrente y un riesgo consignado en todas las estrategias de país, pero el Banco no trazó un programa eficaz para tratar este aspecto.*** En gran medida, se optó por abordar el problema indirectamente, distanciando así su pertinencia de uno de los desafíos de desarrollo más apremiantes que afronta Suriname. El Banco, en cambio, optó por condicionar las dimensiones de su cartera de préstamos al desempeño macroeconómico de Suriname, pero no definió parámetros de referencia mensurables para aplicar esas condiciones con rigor y, de tal manera, socavó su propia estrategia.

***Con vista al futuro, es imperativo que el Banco siga respaldando los esfuerzos de Suriname para mejorar la eficiencia del gasto público.*** La reducción de las dimensiones y el mejoramiento de la calidad de la administración pública y la disminución del número de empresas públicas continúa siendo un aspecto clave de las reformas estructurales aún pendientes. La magnitud de la administración pública y el monto correspondiente de sus remuneraciones exceden holgadamente los estándares de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>. Este fenómeno ha determinado un incremento de la vulnerabilidad fiscal<sup>2</sup> y el colapso del mecanismo de incentivos para el empleo público<sup>3</sup>. Los bajos niveles de eficiencia y el desplazamiento de la inversión privada guardan relación directa con el funcionamiento de un enorme número de empresas públicas en todo el país<sup>4</sup>.

***En todas las estrategias de país se indicó que la frágil capacidad institucional y la falta de coordinación entre las instituciones públicas constituyen un riesgo para la ejecución, pero en ninguna se dijo que la fragmentación política o étnica son limitaciones subyacentes para la ejecución de la política pública.*** Suriname tiene un sistema político caracterizado por muchos grupos bien definidos que participan exitosamente en las políticas de coaliciones. Por ende, el costo de la consecución de un consenso entre los distintos agentes políticos y el electorado es alto y debe tomarse en cuenta al fijar las dimensiones del programa del Banco. En todas las estrategias de país faltó un plan para abordar esas limitaciones subyacentes y eso redujo la importancia del programa del Banco y el carácter oportuno de su ejecución.

***Los lazos de Suriname con los Países Bajos y su alto grado de dependencia del flujo de ayuda proveniente del Tratado Holandés, han influido en su relación con el Banco.*** Para establecer su importancia como socio en el desarrollo, en un mercado favorecido por la asistencia bilateral, se financió con recursos de cooperación técnica una serie de proyectos autónomos (que hubieran recibido préstamos de otros países para su financiamiento). Con objeto de afianzar su liderazgo como banco de desarrollo, el BID también usó las operaciones de cooperación técnica para llevar a cabo estudios sectoriales de diagnóstico que respaldaran la preparación de proyectos. En términos globales, las operaciones de cooperación técnica constituyen 21% de la cartera operacional histórica de Suriname (para todo el Banco la proporción es 1%), pero en las estrategias de país se previó un número relativamente reducido de operaciones de cooperación técnica. Como

resultado de esto, el impacto general del programa de cooperación técnica se diluye entre numerosas actividades realizadas una sola vez, muchas de ellas promovidas por una necesidad inmediata más que por un marco de desarrollo. Por cada dólar de cooperación técnica invertido en Suriname, se otorgaron en préstamo US\$3,7. Para todo el Banco esta proporción aumenta a un promedio de US\$83,1.

***Con el tiempo, la combinación de instrumentos ha evolucionado, pero Suriname aún carece de los sistemas internos necesarios para lograr acceso a la variedad completa de productos flexibles que ofrece el Banco.*** En el pasado, el instrumental del Banco se limitó a préstamos de inversión tradicionales, el mecanismo de crédito global, los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos sectoriales. La cartera de operaciones de cooperación técnica también fue decisiva en materia de respaldo al desarrollo institucional. Las necesidades de supervisión de los préstamos de inversión más tradicionales han brindado un elemento adicional de responsabilidad fiduciaria y gestión del riesgo, a falta de sistemas internos firmes. En fecha más reciente, el diálogo de políticas ha cobrado relieve como uno de los rasgos más salientes de la asociación del Banco con Suriname, creando respaldo para decisiones políticas clave en materia de liberalización del comercio, gestión de la deuda y desarrollo sostenible. En el futuro, habida cuenta del cambio operado en el país al pasar del financiamiento de proyectos al financiamiento de programas, el acceso a todos los instrumentos de préstamo flexibles exigirá el fortalecimiento de los sistemas internos de seguimiento, auditoría, adquisiciones y presupuestarios, así como una mayor armonización de los requisitos financieros del Banco y otros donantes.

***La capacidad operativa de la Representación es importante para la relevancia y la eficiencia del Banco.*** Los países pequeños, con una base limitada de recursos humanos, tienden a recurrir mucho a los especialistas de las Representaciones en procura de asistencia técnica. Esta práctica compite con el gran caudal de trabajo administrativo que imponen a los especialistas los préstamos y las operaciones de cooperación técnica y el alto grado de supervisión necesario para mantener una saludable corriente de desembolsos en una cartera en proceso de madurez. Para subsanar esta falta de pericia técnica, la Representación ha recurrido a personal de la Sede y a consultores externos, generando altos costos de transacción y, ocasionalmente, proyectos en los que ha sido mayor la influencia de opiniones externas que la de un diagnóstico preciso trazado desde la perspectiva de Suriname.

***La coordinación entre las instituciones donantes, inicialmente débil, ha crecido en los años recientes.*** Desde 2003, ha incluido reuniones *ad hoc* y mensuales entre los Países Bajos, la CEE, el PNUD y el Banco. En el seno del gobierno, la coordinación se ha limitado, en gran medida, a la matriz de donantes y la supervisión se divide entre el Ministerio de Planificación (instituciones donantes) y el Ministerio de Finanzas (bancos de desarrollo). Aunque en las tres estrategias de país se ofrece una reseña general de las actividades de los donantes, no se proponen soluciones para reforzar la capacidad del gobierno con objeto de armonizar la focalización de las inversiones, la planificación y las informaciones atinentes a los proyectos y a las instituciones.



## **Ejecución de los programas**

***La eficiencia de la ejecución de programas es baja.*** Salvo con ocasión del Programa de país de 1999, el Banco ha sobrestimado sistemáticamente su programa de préstamos y la capacidad del país para llevarlo a cabo. En el Programa de país de 1990, por ejemplo, se propuso una hipótesis mínima de US\$68 millones, para renovar la cartera de préstamos durante un período de declinación económica, pero no se aprobó préstamo alguno. Entre 1980 y 2004, se inscribieron en el inventario 25 préstamos, de los cuales se aprobaron 11 y se eliminaron 12. El período medio de duración de los préstamos terminados es de 24 meses —38% más de lo normal en el Banco (17,4 meses).

***En general, las tasas de desembolso para Suriname van a la zaga del promedio del Banco y sólo un préstamo ha tenido un desempeño situado por encima de la norma.***

Las razones para ello se reiteran en los distintos documentos de supervisión y seguimiento del Banco<sup>5</sup>, y guardan relación con i) los períodos intermitentes de inestabilidad macroeconómica y política; ii) la frágil capacidad institucional, que incluye el escaso cumplimiento de los requisitos en materia de adquisiciones y las limitaciones idiomáticas; iii) la limitada oferta de consultores calificados; y iv) la lentitud en la toma de decisiones. El costo del ritmo de ejecución lento ha determinado que se devengue alrededor de US\$1,5 millón por concepto de comisiones adicionales sobre recursos no desembolsados, cifra equivalente a 1,5%, aproximadamente, de la cartera de préstamos.

***El Banco ha mantenido un programa de bajo nivel operativo y por esta razón, el gobierno ha acumulado una experiencia limitada de trabajo con el Banco, y viceversa.***

Esto obedece, en parte, al acceso de Suriname a un caudal considerable de recursos no reembolsables de instituciones bilaterales, a las limitaciones impuestas por la situación macroeconómica del país, a la limitada participación de los beneficiarios en la preparación de los proyectos y a la escasa eficiencia de la ejecución de los préstamos. También es producto de la baja prioridad que el Banco asignó al establecimiento de su Representación, al bajo nivel de participación de los beneficiarios en la preparación de proyectos. Por el conocimiento de las condiciones locales que la Representación posee, esta está WELL SUITED para proveer continuidad a lo largo de los ciclos de proyectos; sin embargo, con solo cuatro especialistas, una cartera de país relativamente joven, y numerosas cooperaciones técnicas, los profesionales están CONSUMED por funciones administrativas.

***Las visitas de inspección son elementos clave de la función supervisora de la Representación.*** Esas visitas brindan al Banco oportunidades para determinar la situación técnica, económica y medioambiental corriente de la ejecución de los préstamos y proponer medidas correctivas. En 2003, 69% de la cartera de préstamos del Banco se encontraba en riesgo. Tras un aumento significativo del cumplimiento, por parte de la Representación, de las visitas de inspección técnica (de un promedio de 13% entre 1997 y 2002, se pasó a 100% en 2004), y el correspondiente incremento de las inspecciones

financieras (de 0% en 2002, a 82% en 2004), la proporción de la cartera en riesgo disminuyó a 20% (diciembre de 2005).

## **Resultados y evaluabilidad**

***En ninguna estrategia de país se fijaron resultados, objetivos ni parámetros de referencia mensurables a nivel de programa.*** Debido a esta omisión, los documentos de programación carecen de un análisis riguroso de factores que puedan ayudar o trabar a Suriname para la consecución de sus objetivos de desarrollo a mediano y largo plazo. También falta una definición clara del papel que puede desempeñar el Banco brindando asistencia al país para que satisfaga sus prioridades nacionales de desarrollo. Asimismo, los objetivos de desarrollo y los resultados previstos de los primeros préstamos no son claros o carecen de resultados cuantificables<sup>6</sup>. La evaluabilidad ex ante de los documentos de préstamo<sup>7</sup> revela que sólo 50% de los resultados (y 55% de los productos) especificaron indicadores; 26% (28%) indicadores de referencia y 31% (37%) hitos.

***La traducción de la estrategia del Banco en un programa operacional eficaz ha sido decepcionante.*** En general, no se han fijado prioridades para las intervenciones y no ha habido continuidad entre los proyectos. Durante los 24 años de operaciones del Banco en Suriname sólo se desembolsaron totalmente tres préstamos y uno se canceló debido a irregularidades. Conforme al Programa de país para 1999 (página 7), “Dos de los primeros tres proyectos han tenido importantes problemas de ejecución y ninguno de los tres (educación primaria, Hospital de Nickerie o Programa de crédito global) ha tenido un efecto positivo neto de desarrollo”. El préstamo para la reforma de la política agrícola y comercial y el proyecto del censo siguen siendo los únicos que hasta la fecha han rendido resultados significativos. Sin embargo, modificaciones recientes del programa de albergue para familias de ingreso bajo han fomentado el desplazamiento hacia los resultados iniciales. A diciembre de 2005, había en la cartera siete préstamos activos, cinco de ellos relativamente jóvenes, con desembolsos de menos de 30%, y tres estaban en proceso de reformulación debido a su desempeño insatisfactorio.

***En Suriname, las operaciones de cooperación técnica constituyen el principal vehículo para las actividades del Banco, pero no se ciñen a las mismas normas de evaluación, supervisión e información aplicadas a los préstamos.*** Estas operaciones no son objeto de un seguimiento tan riguroso y tampoco se documentan tan sistemáticamente.

## **Recomendaciones**

- ***La nueva Estrategia de país debe ayudar a que el gobierno analice y renueve su modelo de desarrollo en sectores estratégicos acordados, por medio de un programa activo de estudios económicos o sectoriales y la focalización estratégica de los recursos de cooperación técnica.*** En la Estrategia de país, al establecerse los objetivos del programa y sus alcances, debe prestarse atención al ritmo de reforma previsto y al impacto de la fragmentación política y étnica en la

toma de decisiones y en la ejecución de los proyectos. En la Estrategia de país deben tenerse en cuenta, en particular, las lecciones aprendidas con la ejecución de las estrategias anteriores.

- ***En la nueva estrategia deben definirse su meta estratégica y sus objetivos de desarrollo a nivel de programa, dentro de un marco de resultados mensurables, lo cual incluye indicadores, parámetros de referencia y metas.*** Deben analizarse los resultados de las estrategias anteriores, las demoras en la ejecución y los problemas sistémicos, a fin de validar los supuestos que sustentaron las estrategias anteriores, identificar las lecciones aprendidas y fijar objetivos de desarrollo realistas en el Programa de país.
- ***La vulnerabilidad tanto económica como social ha de seguir constituyendo un ámbito de enfoque para el Banco en Suriname.*** En la nueva Estrategia de país debe indicarse de qué manera el Banco puede prestar asistencia estratégica al país a fin de que institucionalice las condiciones necesarias para mantener los avances recientes y estabilizar la economía. Debe considerarse, asimismo, el establecimiento de funciones de alivio (como un fondo de estabilización o un financiamiento anticíclico) en el diálogo de políticas con el país y la comunidad internacional. Debe examinarse también el aumento de la pobreza en el largo plazo y deben definirse estrategias que fomenten la incorporación de las poblaciones del interior a la economía nacional. Ha de considerarse la consecución de esas reformas como parte de una estrategia más amplia y a mediano plazo, que exigirá un firme compromiso del gobierno y del electorado<sup>8</sup>.
- ***El Banco debe seguir acordando prioridad al imperativo de la eficiencia en la reforma del sector público.*** El diseño inmediato y correcto de un programa de reforma a mediano plazo del sector público, seguido por una ejecución apropiada, sería esencial para la consolidación y el mantenimiento de las ganancias económicas en el largo plazo.
- ***Las estrategias de país deben seguir respaldando los esfuerzos del país para determinar el potencial de diversificación económica y el incremento del papel del sector privado.*** Un programa estratégico de operaciones de cooperación técnica y estudios económicos y sectoriales focalizados puede ayudar a que el gobierno analice políticas de fomento de la competencia sin una intervención excesiva.
- ***Se recomienda enfáticamente que el Banco examine su práctica relativa a la evaluabilidad de las operaciones de cooperación técnica y la comunicación de los resultados.*** Si las operaciones de cooperación técnica han de ser un vehículo importante de la intervención del Banco, deben ceñirse a normas institucionales más rigurosas de seguimiento y medición del desempeño. Las estrategias de país deben prever la focalización estratégica de los recursos las operaciones de cooperación técnica de manera que produzcan economías de escala asociadas con otras inversiones y, en especial, deben contribuir al logro de los objetivos de desarrollo propuestos en el nuevo programa.

- ***Es necesario abordar la lentitud de la ejecución de los proyectos del Banco.*** El Banco debe profundizar su análisis institucional y ampliar su diálogo en torno a los temas de ejecución. Los proyectos deben ajustarse a la capacidad institucional y a las limitaciones políticas y en todas las operaciones del Banco (de préstamo y de cooperación técnica) debe incluirse un marco de resultados que permita el seguimiento de éstos. Los equipos de proyecto deben trabajar en estrecho contacto con sus contrapartes surinameses para evaluar y abordar los riesgos durante el ciclo de los proyectos y desde la perspectiva del país. Si bien la supervisión por parte de la Representación ha mejorado recientemente, ésta debe seguir reforzando su vigilancia en el terreno.
- ***Para incrementar la coherencia, el Banco debe examinar la eficacia de su actual combinación de instrumentos financieros y no financieros.*** Ante el paso del gobierno a financiar programas y el eventual agotamiento de los fondos del Tratado Holandés, se recomienda que en la nueva Estrategia de país se incluya un diagnóstico de los sistemas financieros, administrativos y de gestión de información de Suriname, a fin de documentar las mejoras necesarias para colocar al país en condiciones de aprovechar la totalidad de los instrumentos de flexibles que tiene a su disposición y, en especial del acceso a los recursos del PRODEV.
- ***Para mejorar la focalización de las inversiones, la eficiencia del programa y la coordinación de los donantes, el Banco debe trabajar con Suriname en el establecimiento de un sistema nacional de inversiones que sea capaz de llevar a cabo el seguimiento y la documentación de los resultados del programa conforme al Nuevo Marco de Financiamiento.*** Las operaciones futuras se beneficiarán con la armonización de los sistemas financieros y administrativos y el establecimiento de un régimen centralizado de supervisión de la planificación y de información que abarque la totalidad de los proyectos y los organismos, reforzando así la transparencia de la focalización de los recursos, la acumulación de memoria institucional, la capacidad para dar sustento informativo a la toma de decisiones y las eficiencias, por medio de economías de escala.
- ***El Banco debe definir medios para optimizar la participación del personal profesional de la Representación en la conducción del diálogo de políticas, la actualización de la Estrategia de país y la garantía de continuidad durante el ciclo de los proyectos.*** En este sentido, el ejercicio relativo a los conjuntos de productos debe definir los incentivos y estructuras que hay que establecer para que la Representación focalice el trabajo del Banco en el país. Si el gobierno ha de forjar una alianza sólida con el Banco, debe saber que la Representación constituye la línea de avanzada del Banco y que está facultada para tomar decisiones. Una distribución más equitativa de recursos administrativos con la Sede ayudaría a asegurar que la Representación cuente con los medios necesarios para responder a tiempo a las oportunidades estratégicas.
- ***Debe examinarse el complemento de dotación personal de la Representación, a fin de asegurar que exista una relación adecuada entre la capacidad técnica y las***

***destrezas lingüísticas.*** El modelo de dotación de contratación y personal empleado en Representaciones más grandes quizá no sea adecuado para Suriname, habida cuenta de la falta de economías de escala, los altos costos de transacción que conllevan las actividades en el país y el precio que debe pagarse por la considerable participación de la Sede. El Banco debe analizar la eficiencia y la eficacia del modelo operativo actual y definir la modalidad más eficaz en función de su costo para mejorar la ejecución y reforzar la capacidad de los especialistas de la Representación para dedicarse a temas sustantivos, incluido el establecimiento de competencias lingüísticas básicas. Debe considerarse, asimismo, un mayor uso de la idoneidad técnica existente en otras Representaciones de la región.

- ***El Banco, por su condición de acreedor multilateral más importante de Suriname y como parte de su estudio de diligencia debida para trazar la Estrategia de país, debe abordar el tema de la gestión de la deuda y su propio papel en este ámbito.*** En particular, en la Estrategia de país debe analizarse no solamente si el Banco acentuará el problema, sino también cómo puede contribuir a su atenuación (por ejemplo, mediante el aumento de la eficiencia del gasto, un canje de deuda, etc.). En la Estrategia de país deben examinarse las consecuencias de los préstamos del Banco para los niveles de endeudamiento del país. Los proyectos de inversión propuestos deben tener un cálculo explícito de la tasa de retorno, que demuestre resultados positivos considerables.
- ***OVE recomienda enfáticamente que el Banco examine su política relativa a la destrucción de documentos.***

## I. CONTEXTO DEL PAÍS

### A. Introducción<sup>9</sup>

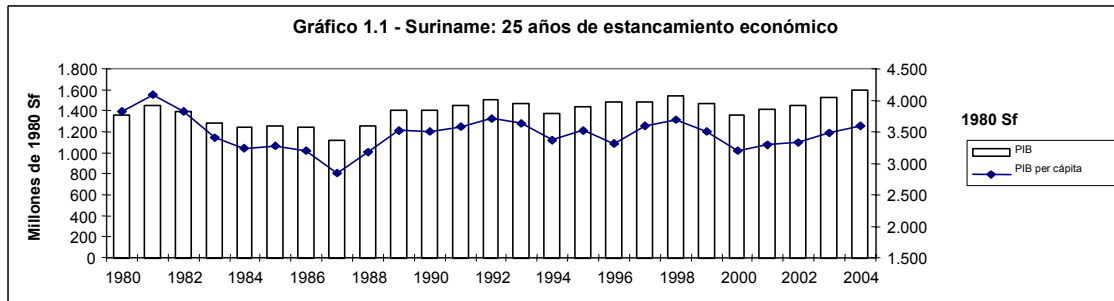
- 1.1 ***La República de Suriname es el país más pequeño de América del Sur y, también, el más escasamente poblado de la región***<sup>10 11</sup>. El grueso de la actividad económica se ha desarrollado a lo largo de la estrecha faja costera que bordea el Atlántico. El interior se halla cubierto por una densa selva tropical y, en gran medida, está deshabitado. La mitad del país es inaccesible por cualquier medio de transporte. Habida cuenta de la ausencia crónica de empleo, servicios de atención de salud o acceso a la educación en los parajes rurales, la urbanización aumentó de 45% en 1975 a 76% en 2004. El índice de densidad de población más alto se registra en la capital, Paramaribo, y en el vecino distrito de Wanica, donde reside 67% de la población del país en 0,4% de su superficie. En el interior del país, 90% de la superficie, reside alrededor de 10% de la población, constituido por los ciudadanos más empobrecidos de Suriname, a saber los amerindios y los cimarrones<sup>12</sup> (*Anexo 1.1*).
- 1.2 ***Suriname, hogar de ocho grupos étnicos en el que se hablan 15 idiomas, es, de los países miembros del Banco, el más heterogéneo, característica que ha contribuido a la creación de una compleja trama social, cultural y política.*** El origen étnico ha sido, históricamente, un factor determinante de la elección del trabajo y de otros aspectos importantes de la vida social, como el idioma usado en el hogar, la elección de pareja y de vecindario y la afiliación política. Conforme al censo de 2004, los grupos étnicos principales son los indostaníes, los criollos, los javaneses, los cimarrones<sup>13</sup> y los amerindios. La religión es otro factor de configuración de la sociedad que, en tal sentido, está constituida por 41% de cristianos, 20% de hindúes y 13% de islámicos (*Anexo 1.2*).
- 1.3 ***Lazos culturales, políticos y económicos caracterizan la relación de Suriname con los Países Bajos.*** Suriname obtuvo autonomía para la gestión de sus asuntos internos en 1954 y la independencia política en 1975. Paradójicamente, tras conseguir la independencia el país siguió profundizando su relación con los Países Bajos en virtud de i) los fuertes vínculos culturales y el idioma común, el neerlandés<sup>14</sup>, que domina oficialmente los sistemas administrativo y educacional de Suriname; ii) el interés de La Haya en la estabilidad política de Suriname; iii) los lazos económicos, incluido el considerable caudal de asistencia bilateral; y iv) los vínculos familiares forjados por la emigración en gran escala de surinameses hacia los Países Bajos y las remesas de esos emigrados. (*Párrafo 1.29*)

**Recuadro 1.1: Cooperación bilateral neerlandesa para el desarrollo (tomado del Anexo 1.3)**

El Tratado de Cooperación para el desarrollo de 1975<sup>15</sup> (Tratado) es el principal instrumento mediante el cual se ha canalizado la ayuda bilateral neerlandesa desde que Suriname alcanzó su independencia. En un principio, la ejecución del Tratado tuvo un firme respaldo financiero y político de los Países Bajos, que incluyó asistencia para el desarrollo por valor de €1.590 millones y la cancelación de deuda externa de Suriname por un monto de €240 millones<sup>16</sup>. Hasta fines de los años noventa, la dependencia casi unilateral de Suriname con respecto a los fondos del Tratado para el financiamiento de su desarrollo económico y social llevó a los Países Bajos a desempeñar un papel indirecto en la política pública interna. Hubo épocas en que la relación post colonial entre los dos países fue tensa, habida cuenta de las olas sucesivas de agitación política y económica y las suspensiones periódicas del flujo de recursos del Tratado. Una evaluación exhaustiva de los resultados del Tratado entre 1975 y 2000 llegó a la conclusión de que las metas de prosperidad y crecimiento fijadas en 1975 no se alcanzaron<sup>17</sup>.

Desde entonces, la relación bilateral entre ambos países ha evolucionado hacia una asociación más comercial, con énfasis en la responsabilidad de Suriname por la determinación de su propia senda de desarrollo y el fomento de la integración regional, incluidos lazos multilaterales más fuertes. La focalización de recursos también se modificó, al dejar de lado el financiamiento de proyectos para pasar a un enfoque sectorial amplio más estratégico<sup>18</sup>. En 2004 se aprobó un nuevo plan quinquenal con objeto de configurar el marco de relación e invertir el 20% restante del monto de ayuda para el desarrollo<sup>19</sup>.

- 1.4 ***Suriname posee la economía más abierta y con mayor grado de concentración de la región (FMI 2005).*** Es un país bien dotado con recursos naturales (minerales y madera, principalmente), cuyo destino ha dependido en gran medida de la influencia de fuerzas políticas y económicas externas. La minería es el sector productivo más importante en términos de generación de ingresos y exportaciones<sup>20</sup>. En especial, la bauxita (y su derivado, el óxido de aluminio) constituye la fuerza económica dominante, que influye profundamente en el crecimiento del país y en sus pautas de comercio, la disponibilidad de divisas y los ingresos del sector público<sup>21</sup>. (*Párrafo 1.11*)
- 1.5 ***Como país joven, Suriname se encuentra ante una encrucijada entre sus necesidades de desarrollo y tres limitaciones inherentes.*** Uno de los obstáculos principales para el desarrollo sostenible ha sido la falta de un marco macroeconómico adecuado que amortigüe las conmociones externas generadas por el grado en que el país depende de los recursos minerales y de las subvenciones neerlandesas<sup>22</sup>. Las débiles políticas económicas internas subordinan el nivel de vida a las variaciones de los precios de los productos básicos. Además, las prolongadas suspensiones y reducciones radicales de la ayuda neerlandesa, generalmente por razones políticas<sup>23</sup>, contribuyen en forma pronunciada a la inestabilidad macroeconómica de Suriname. En el año 2000, el Producto Interno Bruto (PIB), expresado en moneda local a valor constante, fue básicamente idéntico al del año 1980, lo cual, en términos per cápita, significa una reducción de alrededor del 20%. (*Secciones 1-2*)



**Notas:** Excluido el sector informal<sup>24</sup>

**Fuente:** Informes del Banco Mundial y del FMI<sup>25</sup>

**1.6 *Una segunda limitación es la coexistencia de un sector público excesivamente extendido, instituciones públicas débiles y un sector privado poco desarrollado.***

Desde la independencia, la política de desarrollo de Suriname ha girado en torno al papel del Estado como impulsor de la economía nacional, una visión que perpetuó la constitución de 1987. El vasto sector público es el principal empleador del país, que cuenta en sus nóminas de pago con más de 60% del empleo formal de todo el país y comprende alrededor de 110 empresas estatales (*Anexo 1.4*). El crecimiento del sector privado se ha visto limitado por la intervención excesiva del gobierno y las estrictas leyes de despido, que desplazan las inversiones y reducen la eficiencia. En 2004, Suriname ocupó, entre 161 países, el puesto 143 en el Índice de Libertad Económica<sup>26</sup>. La prevalencia de las redes de patrón-cliente y la fragmentación étnica restringen aún más la capacidad del gobierno para lograr un consenso en torno a las reformas necesarias en materia de legislación de inversiones, laboral y bancaria<sup>27</sup>. (*Secciones 3-4*).

**1.7 *Un tercer obstáculo para el desarrollo, es el impacto negativo de las conmociones económicas en el desarrollo social.***

Desde 1980, el crecimiento económico ha sido magro e inestable y no ha contribuido considerablemente al mejoramiento de las condiciones de vida. Los episodios reiterados de crisis económicas e interrupciones periódicas en los flujos de ayuda, han reducido la capacidad de Suriname para sostener servicios sociales básicos, lo que ha determinado una erosión lenta pero constante de la calidad a lo largo de los años noventa. Ante la falta de una red de seguridad eficaz que compense este deterioro, la pobreza ha aumentado. En el interior, el acceso limitado a las oportunidades económicas ha fomentado la proliferación en gran escala de las actividades informales. (*Secciones 5-6*).

**B. 1980-2004: Un período de estancamiento macroeconómico y declinación social<sup>28</sup>**

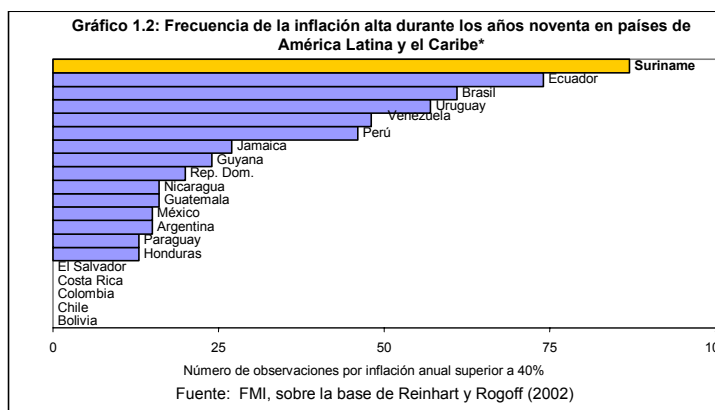
**1.8 Durante los años ochenta, la economía sufrió un marcado deterioro, debido a las caídas sustanciales de los ingresos por concepto de exportación y los**



**fiscales.** Esto obedeció a la agudización de la inestabilidad política y económica, la primera suspensión de la ayuda neerlandesa que se extendió desde 1982 hasta 1987 y los bajos precios internacionales de la bauxita. A lo largo del decenio, el tipo de cambio nominal se fijó en el nivel previo a la independencia<sup>29</sup>. La competitividad disminuyó tras una radical apreciación del tipo de cambio y la aparición de un mercado paralelo con una tasa 17 veces superior a la oficial<sup>30</sup>. En el sector de la minería, la debilidad del mercado mundial para el óxido de aluminio, sumada a un alto gravamen sobre la bauxita, determinó una pronunciada caída entre 1980 y 1987<sup>31</sup>. A medida que la economía entraba en recesión y disminuía la participación del sector productivo en el PIB, los gastos públicos aumentaban. El Banco Central de Suriname financió el crecimiento del déficit fiscal<sup>32</sup>, con la consiguiente merma de las reservas internacionales y la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda externa. La inflación trepó a 163%<sup>33</sup> para fines del decenio.

1.9 ***Durante los años noventa, Suriname tuvo la mayor frecuencia de altos picos inflacionarios y la tasa más alta de inestabilidad cambiaria entre los países de América Latina y el Caribe (Anexo 1.5).*** A pesar de la afluencia de ayuda

neerlandesa<sup>34</sup>, el desequilibrio fiscal constante amenazó con desestabilizar la economía, obligando al Banco Central de Suriname a devaluar la moneda. Aun así, la inflación llegó a niveles sin precedentes, reapareció el mercado paralelo, aumentaron las



tasas de interés nominales, y las normas cambiarias llevaron los costos operativos del sector productivo a niveles insostenibles<sup>35</sup>. En la industria arrocera, los precios inflacionarios, sumados a una caída de 50% de los precios de exportación (1995-1999), obligaron a muchos operadores a clausurar sus actividades<sup>36</sup>.

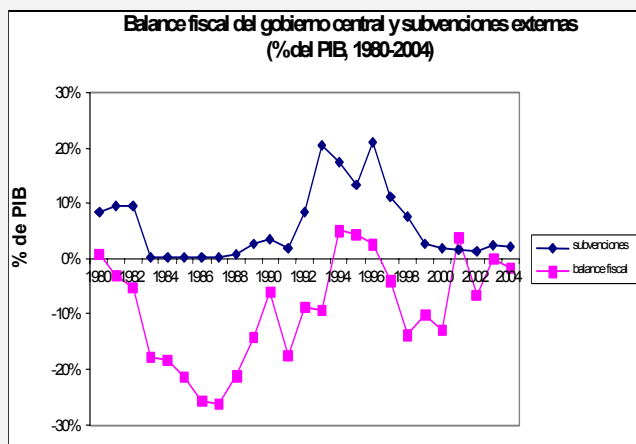
1.10 ***La economía experimentó un alza entre 2000 y 2004.*** Los ingresos por concepto de exportaciones cobraron auge en 2001, fomentando un superávit comercial gracias a la firmeza del mercado internacional de la bauxita. Esto, combinado con nuevas medidas de estabilización que incluyeron un límite para el endeudamiento del gobierno y el establecimiento de una moneda estable en 2004 (el dólar surinamés-SRD), determinó que la inflación disminuyera paulatinamente hasta 9%. Un caudal significativo de inversión extranjera en la minería de oro ayudó a la revitalización y hasta 2004, el PIB creció a razón de un promedio anual de 5,3%<sup>37</sup>. La perspectiva en el corto plazo es favorable, habida cuenta de la firmeza de los precios mundiales de los productos básicos que exporta Suriname<sup>38</sup>.

**1. La excesiva dependencia del país con respecto a las exportaciones de bauxita y las subvenciones neerlandesas**

- 1.11 ***Los derivados de la bauxita han dominado el desempeño de Suriname en materia exportadora en los últimos 25 años, rindiendo en promedio entre 60% y 80% de los ingresos por concepto de exportación, y esto se ha traducido en un alto grado de inestabilidad en cuanto al crecimiento del PIB y a los ingresos fiscales***<sup>39</sup>. Suriname ocupa el décimo puesto en la escala mundial de productores de bauxita. Aunque el predominio del sector de la bauxita se redujo en cierta medida con la apertura del yacimiento aurífero de Gross Rosebel, en 2004, sigue constituyendo la fuente primordial de ingresos por concepto de exportación y de impuestos. Se prevé que las reservas de bauxita situadas en la región oriental del país permitan que la extracción continúe durante 15 a 17 años más y SURALCO está considerando un proyecto de gran envergadura para la región occidental. Durante los períodos de precios favorables del óxido de aluminio, el balance de la cuenta corriente externa mejoró sensiblemente, al igual que los ingresos fiscales, determinando un aumento de las exportaciones y de los ingresos, merma de la inflación y fortalecimiento del salario real. En cambio, durante los períodos de caída de los precios se manifestaron las tendencias exactamente opuestas (*Anexo 1.6*).
- 1.12 ***Las subvenciones externas han constituido la contribución más importante para las inversiones del sector público y, al mismo tiempo, se han convertido en otra fuente de inestabilidad macroeconómica.*** La asistencia bilateral neerlandesa ha desempeñado un papel clave en el crecimiento de la infraestructura económica de Suriname, la ampliación de los servicios sociales y el fortalecimiento del papel económico del Estado. Entre 1975 y 2003, el flujo de los fondos del Tratado fue equivalente a un promedio de 6% del PIB por año y esto hizo de Suriname el mayor receptor de ayuda per cápita en América Latina y el Caribe<sup>40 41</sup>. Durante los períodos de suspensión o reducción de las subvenciones, el déficit fiscal tendió a crecer considerablemente. (*Recuadro 1.1*)

### Recuadro 1.1 – Los fondos del Tratado y la inestabilidad macroeconómica

- Un análisis estadístico de la ayuda externa a Suriname entre 1980 y 2005 confirma la existencia de una robusta relación con las cuentas fiscales, más fuerte que la existente con los precios mundiales para los productos de la bauxita. Durante los periodos de suspensión o reducción de las subvenciones, el déficit fiscal tendió al aumento.
- Por ende, la enorme dependencia con respecto a las subvenciones externas para el financiamiento del gasto público, combinada con periodos reiterados de suspensiones súbitas o reducciones radicales de los flujos, por razones políticas, ha contribuido en gran medida a la creciente inestabilidad macroeconómica de Suriname.



## 2. Políticas económicas internas

### a. Política fiscal y monetaria

- 1.13 ***Durante los años ochenta y noventa, la falta de disciplina fiscal se convirtió en uno de los problemas económicos más apremiantes del país.*** Desde 1980, el gobierno central operó con déficit todos los años, con excepción de 1994, 1995, 1996 y 2001. El origen del comportamiento fiscal de Suriname reside en la incapacidad de su economía para ajustarse a los cambios de las condiciones externas, la existencia de un sector público sobredimensionado y deficiente y la debilidad de las instituciones financieras (*párrafos 1.22 y 1.23*). En cuanto a los ingresos, el alto grado en que se depende del sector minero es un factor fundamental de inestabilidad macroeconómica<sup>42</sup>. Además, la administración tributaria se encuentra restringida por un marco jurídico inadecuado y limitaciones en materia de recaudación y administración<sup>43</sup>. En lo que atañe a los gastos, con frecuencia se procedió al ajuste de sueldos, transferencias, subsidios y otros egresos a niveles superiores a la capacidad de la economía para sustentarlos. En 2002, los sueldos constituían 43% de los gastos ordinarios del gobierno, lo que hacía del sector público el principal empleador de la economía formal del país. Además, se otorgaron subsidios para compensar a sectores perjudicados por las políticas cambiarias, a empresas públicas con una gestión deficiente<sup>44</sup>, o para mantener los precios de productos específicos (como la gasolina) por debajo del valor de mercado. En síntesis, los cambios en el gasto salarial, generalmente a

niveles muy superiores a la productividad, con frecuencia provocaron grandes déficit fiscales.

- 1.14 ***Las políticas fiscales y monetarias cíclicas posibilitaron varios casos de inflación alta y aumento real del tipo de cambio.*** La política monetaria se ha conducido, principalmente, por medio de ajustes de los límites para el crédito, emisión de certificados de oro y, más recientemente, el establecimiento de requisitos elevados en cuanto a reservas de fondos. Habida cuenta del acceso limitado del país a un financiamiento alternativo, los déficit fiscales generalmente se financiaron mediante la emisión monetaria excesiva por parte del Banco Central de Suriname<sup>45</sup>. Los límites de endeudamiento para el financiamiento del gobierno por parte del Banco Central de Suriname han sido violados reiteradamente<sup>46</sup>. **Anterior a 1994**, cuando las autoridades tropezaron con problemas en las cuentas fiscales y externas, optaron, con frecuencia, por el establecimiento de controles de precios y empleo y las restricciones cambiarias<sup>47</sup>, que fomentaron la aparición de considerables mercados paralelos hasta el establecimiento del dólar surinamés<sup>48</sup>.
- 1.15 ***Entre 1992 y 1995, Suriname llevó a la práctica un Programa de ajuste estructural.*** Aunque antes hubo intentos de llevar a cabo reformas económicas de fondo<sup>49</sup>, el Programa de ajuste estructural fue el más importante. Dicho programa se configuró con la participación neerlandesa como condición para la reanudación de la ayuda bilateral, tras la segunda suspensión de ésta, en 1991. Incluyó medidas de fortalecimiento de la política fiscal, desreglamentación de la economía, liberalización de las licencias de importación y exportación y privatización de algunas empresas públicas. En definitiva, la Asamblea Nacional no pudo llegar a un consenso en torno a varias medidas económicas importantes y a metas cuantificables para compensar el impacto de las conmociones externas, de modo que los déficit fiscales persistieron durante los años noventa, excepto durante un período breve (1995-1996), cuando las medidas monetarias, fiscales y de tipo de cambio coexistieron con condiciones externas favorables.
- 1.16 ***En 2003 y 2004, ayudado por condiciones externas favorables, el gobierno estableció políticas fiscales y monetarias más estrictas.*** Ello permitió avanzar hacia la estabilización de los precios y del tipo de cambio, prevista en el Programa de ajuste estructural anterior<sup>50</sup>. Sin embargo, el sistema bancario necesita una reforma ulterior para mitigar en forma efectiva los problemas vinculados con el elevado coeficiente de préstamos no productivos, el funcionamiento de pequeños bancos de propiedad del gobierno y los riesgos de descalce de moneda<sup>51</sup>. Las perspectivas de la industria del oro también han mejorado debido a los precios favorables, habiéndose otorgado licencias de exploración a fin de promover la minería en gran escala, incrementar las exportaciones lícitas y aumentar los ingresos tributarios<sup>52</sup>. Si bien se han detectado nuevos yacimientos de oro, se proyecta que tendrán una vida útil breve, con un promedio de alrededor de 10 años<sup>53</sup>. Esto acentúa la urgencia de contar con un marco de políticas adecuado,

a fin de evitar que crezca la inestabilidad de las exportaciones y los ingresos fiscales.

**b. Comercio, diversificación de exportaciones e integración económica regional**

- 1.17 ***La política comercial de Suriname ha cambiado significativamente.*** Luego de la obtención de la independencia, en 1975, y hasta el restablecimiento del régimen civil, a comienzos de los años noventa, los sucesivos gobiernos pusieron en práctica políticas de desarrollo con proyección interna, centradas en una profunda fe en la autosuficiencia económica. Desde mediados de los años noventa, el país ha abolido o reformado paulatinamente varios instrumentos comerciales, creando un régimen de comercio cada vez más abierto. El Banco ejerció una influencia importante en la concreción de esas reformas. En su Plan plurianual 2001-2005, el gobierno señaló la continuidad de la liberalización del comercio como una meta primordial en materia de políticas. Se creó un nuevo sistema de administración aduanera, facilitando el progreso hacia la eliminación de las barreras no arancelarias para el comercio, aunque ese progreso se ha visto frenado por la limitada capacidad de Suriname para diseñar y aplicar una política de comercio internacional y para llevar adelante negociaciones.
- 1.18 ***Suriname ha logrado pocos avances en la diversificación de los productos y mercados de exportación***<sup>54</sup>. Las políticas internas inadecuadas, el desarrollo insuficiente, el entorno desfavorable para las inversiones y la falta de una infraestructura de transporte adecuada<sup>55</sup> para que el comercio crezca por encima de los niveles actuales han perjudicado considerablemente la competitividad del país en los mercados mundiales<sup>56</sup>. Su relativo aislamiento cultural y geográfico constituye otra limitación. Desde 1995, Suriname ha tratado de integrarse a la región mediante su incorporación a la CARICOM, la firma del acuerdo del Mercado y Economía Únicos y del Arancel Externo Común del Caribe y la participación en las negociaciones tendientes al establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas. Hasta ahora, ello no ha deparado oportunidades claras para la diversificación de las exportaciones, debido a la escasa competitividad intrarregional de los productos surinameses (especialmente los bienes manufacturados), sino que, por el contrario, han provocado una pérdida de ingresos por efecto de la aplicación de derechos más bajos sobre las importaciones regionales.

**c. Deuda externa**

- 1.19 ***Aunque la relación entre la deuda pública de Suriname y su PIB es baja en comparación con la de otros países de América Latina y el Caribe, se han registrado atrasos.*** Durante el período 2003-2004 la relación deuda externa pública/PIB de Suriname se situó en promedio en el 35% y se prevé que disminuirá si se mantienen el crecimiento económico y un comportamiento fiscal

correcto<sup>57</sup>. Este nivel relativamente bajo de endeudamiento externo guarda relación con la disponibilidad histórica de fondos no reembolsables, los numerosos casos de monetización de los déficit fiscales y las grandes restricciones del mercado. Irónicamente, desde la perspectiva del “flujo” de la deuda, el desempeño macroinstitucional de Suriname en el pasado y su historial deficiente en materia de amortización de la deuda externa amenazan su acceso al crédito no concesionario. A comienzos de los años noventa se suscitaron atrasos, en su mayoría frente a acreedores bilaterales<sup>58</sup>, y entre 2000 y 2004 representaron el 30,4% de la deuda externa pública total, incluidos atrasos de hasta un año con el Banco (de junio de 2000 a junio de 2001). En épocas anteriores, este historial deficiente en materia de pagos fue en desmedro de la clasificación crediticia del país y aumentó sus costos de endeudamiento.

### **3. Agitación política interna y gobernanza frágil**

- 1.20 ***Los años ochenta se abrieron con el golpe militar encabezado por Desi Bouterse.*** Ello dio paso a episodios de violencia, que culminaron con los “asesinatos de diciembre” de 1982, cuando fueron muertos 15 destacados opositores civiles al régimen militar. Con el tiempo, la declinación económica abrió cauce a un profundo descontento público con el sistema financiero y la pérdida de derechos civiles. En la región oriental del país, cimarrones insurgentes emprendieron una campaña de desarticulación de la economía nacional con objeto de que se restableciera la democracia y provocaron el cierre de importantes bienes económicos (minas, refinerías y redes de electricidad). El ejército respondió arrasando aldeas cimarronas y la rebelión se convirtió en una “guerra interna” (1986-1991).
- 1.21 ***En medio de estas difíciles circunstancias políticas y económicas, en 1987 se redactó una nueva constitución, abriéndose paso al retorno de la democracia.*** El régimen militar, finalmente, aceptó la celebración de elecciones libres y el establecimiento de una nueva constitución, que creó un sistema mixto parlamentario-presidencial, amplió el papel del Estado y el de las fuerzas armadas y promovió la descentralización. Empero, no creó un marco adecuado para la buena gobernanza, debido, en parte, a la falta de claridad en la fijación de los límites entre los distintos poderes y a la ausencia de normas que asegurasen un comportamiento fiscal prudente<sup>59</sup>. El Frente por la Democracia y el Desarrollo<sup>60</sup> obtuvo 40 de los 51 escaños de la Asamblea Nacional, pero no pudo generar estabilidad política ni macroeconómica. En 1990, a pesar de la negociación de un acuerdo de paz para poner término a la guerra interna, la situación empeoró. Las fuerzas armadas se negaron a acatar el estado de derecho<sup>61</sup> y el Sr. Bouterse consumó un “golpe telefónico” incruento. El golpe fue objeto de la condena internacional y al año siguiente se celebraron nuevas elecciones. El Partido del Frente Nuevo ganó las elecciones de 1991, 2000 y 2005<sup>62</sup>, pero en un contexto caracterizado por los cambios de alianzas y la fragmentación, en todas esas

oportunidades fue necesaria una segunda vuelta de votación, que condujo a un gobierno de coalición.

- 1.22 ***Periódicamente, el gobierno ha preparado planes de reducción y reforma del sector público, pero no los ha puesto en práctica.*** El tamaño de la administración pública y el monto correspondiente de sus remuneraciones exceden holgadamente los estándares de América Latina y el Caribe (*Anexo 1.7*). Su importancia como fuente de empleo y prestaciones de largo plazo (jubilación y seguro de salud) para los votantes leales obstruye la gestión económica y la buena gobernanza (presionando sobre el presupuesto y reduciendo el alcance de las políticas internas apropiadas). Los intentos pasados por efectuar cambios en el acuerdo social han fracasado.
- 1.23 ***Desde 1996, Suriname ha mejorado en cuanto a las estimaciones referidas a la gobernanza en todo el país; sin embargo, la debilidad de las instituciones y la fragmentación étnica siguen siendo escollos importantes para la consecución de un consenso social y político.*** Aunque Suriname ha mejorado en las seis dimensiones del índice de Kaufmann (estado de derecho, eficacia del gobierno, calidad normativa, voz y responsabilización, estabilidad política y control de la corrupción)<sup>63</sup>, su posición relativa en el ámbito del Caribe sigue por debajo del promedio en todas esas dimensiones, salvo la última<sup>64</sup>. Hasta cierto punto, la buena gobernanza se ha visto bloqueada por obstáculos específicos del país, como los siguientes: i) el predominio de las redes de patrones y clientes y la fragmentación étnica, que influye en la elección del partido político e impide el logro de consenso en materia de políticas públicas<sup>i</sup>; ii) la riqueza del país, concentrada en los recursos naturales, lo que determina que unos pocos dominen las tendencias económicas, y iii) las actividades económicas informales en gran escala y el tráfico de estupefacientes. La buena gobernanza también se ve entorpecida por la debilidad de los poderes legislativo y judicial. El sector judicial exhibió un magro historial de resolución de casos y afronta problemas debido a la escasez de jueces y a la falta de independencia presupuestaria y política. La Asamblea Nacional no ha llamado al Poder Ejecutivo a rendir cuentas por decisiones económicas importantes tomadas dentro del marco del Programa de ajuste estructural y su trabajo legislativo se ha caracterizado por la lentitud, debido, en parte, a la fragmentación política.

---

<sup>i</sup> Históricamente, los partidos políticos de Suriname se han organizado en torno a los cauces étnicos. Cuando los partidos se reúnen para formar una coalición de gobierno, el factor étnico es decisivo para los nombramientos ministeriales, la obtención de un consenso político y el mantenimiento del equilibrio social. Según Easterly y Levine (1997), la fragmentación puede alentar a los grupos que ocupan el poder para que creen rentas para sí mismos, tornando difícil la obtención de un acuerdo sobre la política pública y la provisión de bienes públicos, como infraestructura y servicios sociales.

- 1.24 ***En 2004, el sector informal fue el contribuyente más importante al PIB (14,5%)***<sup>65</sup>. Una economía sumamente reglamentada, el deterioro de las condiciones socioeconómicas y la ineficacia de los controles del gobierno han determinado la rápida expansión de la economía informal. La principal actividad es la minería de oro en pequeña escala, que se practica en el interior. Alrededor de 15.000 a 25.000 personas participan directamente en esta actividad, más de la mitad procedentes de Brasil<sup>66</sup>. El tráfico de drogas es otro problema. En un informe del Programa de control de drogas, de las Naciones Unidas, publicado en 2001, se ha indicado que cada año pasan por Suriname y Guyana 22 toneladas de cocaína, con rumbo a Europa, principalmente. El gobierno trata de que la recaudación tributaria llegue a esos grupos y de fiscalizar sus comunidades, pero sin mucho resultado. Habida cuenta de la escasez de recursos y de las limitaciones materiales para la vigilancia y la aplicación de las leyes en el interior, cabe prever que la economía informal seguirá creciendo.

#### **4. Desempeño socioeconómico**

- 1.25 ***El Ministerio de Desarrollo Regional (2000) informa que, desde 1987, la cantidad de pobres ha aumentado***<sup>67</sup>. La proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza aumentó de 38% en 1978 a 66% en 1999/2000<sup>68</sup>. Este incremento de la pobreza obedeció al colapso económico de los dos decenios anteriores, la falta de una red de seguridad adecuada para aliviar las consecuencias de las conmociones económicas y la desigualdad creciente. Los datos sobre pobreza suministrados por la Oficina General de Estadísticas muestran que en 86% de la fuerza de trabajo compuesta por asalariados, la pobreza creció junto con la merma del salario real por efecto de la inflación, castigando a los grupos más vulnerables, vale decir los niños, los ancianos, los carentes de educación y los hogares geográficamente aislados<sup>69</sup>. Aunque el nuevo milenio deparó cierto grado de recuperación económica y la consiguiente disminución de la pobreza (44% en 2003), la distribución del ingreso ha empeorado. En 1978, el 10% más rico de la población ganaba 11,7 veces más que el 10% más pobre. En 1999/2000, la desigualdad casi se había triplicado, hasta un nivel de 32,1<sup>70</sup>.
- 1.26 ***Suriname ha avanzado hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero a paso más lento que otros países.*** Entre 1997 y 2003, el Índice de desarrollo humano<sup>71</sup> de Suriname, calculado por el PNUD, pasó de 0,757 a 0,775, lo cual refleja una mejora. Sin embargo, la posición del país entre los 177 considerados empeoró en realidad, con una caída desde el puesto 64 al 86<sup>72</sup> (*Anexo 1.8*). Esto es, en parte, el resultado de las prolongadas reducciones y deficiencias del gasto social. Una ganancia importante radica en el hecho de que los surinameses (incluidos los pobres) que tienen acceso a servicios de agua potable y saneamiento mejorados son más numerosos que quienes tienen acceso en otros países de América Latina y el Caribe (*Anexo 1.9*).



- 1.27 ***La enseñanza es gratuita en todos los niveles; sin embargo, existen graves disparidades cuantitativas y cualitativas***<sup>73</sup>. El sistema educacional se caracteriza por un bajo nivel de eficiencia, la falta de materiales didácticos, un plan de estudios anacrónico y maestros poco motivados. En 1985, el gasto en educación era casi el doble que el promedio en América Latina y el Caribe, pero durante los años noventa disminuyó sensiblemente<sup>74</sup> antes de recuperarse y llegar a un aceptable 5,5% del PIB en 2002<sup>75</sup> (*Anexo 1.10*). La asistencia a la escuela es obligatoria para los niños de siete a doce años de edad y esto ayuda a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en cuanto a la educación primaria universal<sup>76</sup>. Irónicamente, sólo un tercio de este grupo finaliza el ciclo sin haber repetido un año y alrededor de 50% egresa sin un certificado de estudios<sup>77</sup>. La deserción asciende a un promedio de 23% en todo el sistema y es alrededor de 50% más alta en el interior que en la región costera<sup>78</sup>. Se calcula que, en 2004, la inscripción neta en el ciclo de enseñanza secundaria alcanzó 42,8%, careciéndose de datos en cuanto al número de los que completaron el ciclo<sup>79</sup>. Se considera que la tendencia descendente en materia de desempeño constituye una barrera potencial para el desarrollo del sector productivo.
- 1.28 ***El sector de salud también ha sufrido la falta de recursos e incentivos***. En los años noventa, el gasto público en salud se redujo a 3% del PIB —la mitad del nivel de 5% a 6% que recomiendan la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Como consecuencia, los pagos del gobierno a las instituciones dedicadas a la atención de la salud resultaron insuficientes y esto determinó un deterioro de las instalaciones y los servicios médicos, una compresión de la escala de remuneraciones y, finalmente, la emigración de 82% de las enfermeras formadas entre 1970 y 1998<sup>80</sup>. A pesar del consiguiente empeoramiento del desempeño relacionado con algunos Objetivos de Desarrollo del Milenio durante los años noventa<sup>81</sup>, los indicadores de salud surinameses siguen siendo similares a los de sus vecinos del Caribe. Sin embargo, la sostenibilidad del sistema corre peligro ante la creciente demanda de servicios primarios de atención de salud, las ineficiencias en la prestación y la falta de incentivos para contener costos<sup>82</sup>.
- 1.29 ***El derecho a trasladarse libremente a los Países Bajos después de la independencia dio pie a dos oleadas de emigración considerables*** —la primera relacionada con la independencia y la segunda con la inestabilidad política y el empeoramiento de la situación económica. La emigración compensó la tasa de crecimiento natural de la población y eso ayudó a contener el aumento del desempleo, aunque también provocó una escasez de mano de obra calificada. En 2004, la Oficina General de Estadísticas calculó que 47% de todos los trabajadores especializados habían emigrado. En los Países Bajos residen alrededor de 309.000 personas de origen surinamés<sup>83</sup> y se estima que, en 2004, enviaron a sus familiares en Suriname US\$68 millones en remesas<sup>84</sup> (*Anexo 1.11*).

## **5. Protección medioambiental, desarrollo sostenible y grupos indígenas**

- 1.30 ***El 90% de Suriname está cubierto por una de las selvas tropicales con mayor diversidad ecológica en el mundo.*** En 1998, Suriname destinó 10% de su territorio virgen a la constitución de una reserva natural. El país también posee vastos yacimientos minerales y territorio oceánico. Irónicamente, si bien sus principales sectores económicos dependen de esos recursos naturales, también contribuyen significativamente a su degradación. Por ejemplo, el uso de mercurio en la minería aurífera informal ejerce una importante presión medioambiental con efectos devastadores para la población de peces y para las comunidades del interior que consumen los peces y beben el agua.
- 1.31 ***Numerosos factores reducen la contribución potencial de las zonas protegidas al desarrollo sostenible,*** a saber, la dependencia de la economía respecto de la extracción de recursos naturales, la canalización de la inversión extranjera hacia los sectores de la minería y la silvicultura y la escasez de objetivos de conservación en la planificación del desarrollo. Las normas deficientes, la falta de coordinación de las políticas de concesión y la débil supervisión también han facilitado la explotación forestal descontrolada y el rápido crecimiento de la extracción informal de oro. La madera dura ha atraído la atención de empresas asiáticas que, en general, tienen un pobre historial en materia de protección del medio ambiente. El Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo de Suriname carece de recursos y de un marco normativo promulgado para asegurar la vigencia de la condición de zona protegida.
- 1.32 ***La extracción de recursos naturales en parajes habitados por amerindios y cimarrones es importante, pero esos grupos no comparten en forma equitativa los beneficios consiguientes.*** El tema de los derechos de los grupos indígenas y las comunidades tribales sobre la tierra no se ha resuelto y son pocas las mejoras perceptibles en las condiciones de vida de los pobres del medio rural. Conforme a lo convenido en el acuerdo de paz que puso fin a la guerra interna, las comunidades indígenas y tribales han apremiado al gobierno para que extienda las zonas económicas a las aldeas del interior, pero sin muchos resultados. Como los grupos del interior carecen de la facultad de hacer valer jurídicamente su opinión o de facultades de supervisión de las concesiones otorgadas en tierras que formaron su patrimonio, sus derechos históricos, su cultura y sus tradiciones se ven amenazados por las actividades formales e informales. En virtud de su ubicación remota, generalmente las poblaciones del interior quedan excluidas de las encuestas a los hogares, lo que hace aún más difícil que puedan manifestarse y hacer sentir sus necesidades ante quienes toman las decisiones en Paramaribo<sup>85</sup>.

## II. EL COMPROMISO ESTRATÉGICO DEL BANCO CON SURINAME

- 2.1 *En este capítulo se evalúan la relevancia y la coherencia del Programa de país del Banco en Suriname*<sup>87 88</sup>. Durante el período comprendido entre 1980 y 2004, el Banco aprobó 11 préstamos por un total de US\$103,5 millones<sup>89</sup> y 88 operaciones de cooperación técnica no reembolsables por US\$27,8 millones. Las aprobaciones tuvieron lugar durante un *ciclo de transición*, en cuyo

transcurso el Banco operó de manera ad hoc sin haber acordado una estrategia de país<sup>90</sup> y tres *ciclos de programación*, cada uno de ellos sustentado por una estrategia de país. A los efectos de esta evaluación, OVE examinará el ciclo de transición por separado de los tres ciclos de programación formal.

Cuadro 2.1: Ciclos programáticos – Evaluación del Programa de país con Suriname		
Ciclos programáticos	Períodos analizados	Características
Ciclo I	1980-1989	1980-1989 Programa de transición, sin estrategia de país
Ciclo II	1990-1996	1990-1993, Documento de programación de país (1990) 1994-1996, Continuación de hecho del Documento de programación de país 1990 <sup>86</sup>
Ciclo III	1997-1998	Memorando de programación (1997)
Ciclo IV	1999-2004	1999-2001 Documento de país (1999) Documento de país 2002-2004 Actualización de la Estrategia de país (2003)

### A. Ciclo I, de transición: 1980-1989

- 2.2 *Suriname ingresó en el Banco en 1980*. En ese momento, el país era beneficiario de una asistencia bilateral abundante, pero después de los “asesinatos de diciembre” de 1982, las autoridades neerlandesas suspendieron unilateralmente el acceso a los fondos del Tratado. Durante ese período el Banco aprobó sus primeras operaciones (tres préstamos y 18 operaciones de cooperación técnica). Tras el regreso de la democracia, en 1987, se reanudó la ayuda neerlandesa y la actividad del Banco disminuyó, hasta el punto que durante el resto del primer ciclo sólo se aprobaron tres operaciones adicionales de cooperación técnica y ningún préstamo. Esto indica que el interés del gobierno en el Banco obedecía, en gran medida, a la necesidad de compensar la pérdida de los fondos neerlandeses con recursos concesionarios<sup>91</sup>.

- 2.3 *Ante la falta de una estrategia orientadora, el Banco limitó su enfoque a la justificación de proyectos solicitados por el gobierno, muchos de los cuales nunca maduraron hasta concretarse en préstamos*<sup>92</sup>. Como nuevo asociado para el desarrollo, el Banco tuvo que establecer su valor en un contexto caracterizado por una considerable ayuda bilateral, el imperio del idioma holandés y la falta de una Representación completamente operacional hasta 1986<sup>93</sup>. A pesar de esos desafíos, con excepción de dos pequeñas operaciones de cooperación técnica en el sector de la agricultura, el Banco no emprendió ningún estudio económico y

sectorial con objeto de comprender las limitaciones del país o de configurar un marco de desarrollo en el largo plazo, dentro del cual pudieran fijarse las prioridades para la asistencia.

- 2.4 ***Gradualmente, dentro del marco del programa de transición se configuró un inventario de 11 préstamos (Anexo 2.1).*** En 2002 se aprobaron tres operaciones, en educación, salud y crédito global industrial y el resto se eliminó del inventario<sup>94</sup>. El Banco también otorgó recursos de cooperación técnica por un monto de US\$6,8 millones, de los cuales se usó US\$1,5 millón para diseñar y ejecutar los préstamos aprobados, US\$5,1 millones para preparar las operaciones descartadas y US\$300.000 para asistencia técnica.
- 2.5 ***En síntesis, al definir su pertinencia atendiendo a las solicitudes del gobierno, quizá el Banco haya perdido oportunidades importantes*** para i) profundizar su comprensión de las limitaciones para el desarrollo y la toma de decisiones que afrontaba el país; ii) identificar sus ventajas comparativas como banco de desarrollo regional para fortalecer el modelo macroeconómico de Suriname y, en última instancia, iii) construir un marco estratégico pertinente para orientar los esfuerzos del Banco e impulsar el logro de resultados.

## **B. Relevancia de los programas de país<sup>95</sup>: 1990-2004**

- 2.6 ***Durante el período estudiado, el Banco estructuró sus programas de país en torno a los tres grandes desafíos de desarrollo presentados en el Capítulo I:*** i) el imperativo de mantener un entorno macroeconómico estable, como base de estabilidad y crecimiento; ii) la necesidad de modernizar el Estado, como medio para mejorar la eficiencia del sector público y crear un entorno propicio para el desarrollo del sector privado; y iii) la importancia de actualizar y ampliar los servicios sociales básicos para los sectores de población desatendidos, a fin de mitigar el costo social de las medidas de ajuste. (Anexos 2.2 y 2.3).

- 2.7 ***En esas circunstancias, el Banco ordenó sus actividades en función de un orden de prioridad en todos los ciclos de programación, en cinco ámbitos sectoriales, interviniendo con operaciones de préstamo y de cooperación técnica.*** Con objeto de respaldar la buena gobernanza, el Banco apuntó al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de

Cuadro 2.2- Aprobaciones de préstamos y cooperación técnica por sector		
Sector	Operaciones de cooperación técnica aprobadas US\$ (No. de operaciones de cooperación técnica/% US\$)	Préstamos aprobados US\$ (número de préstamos/% US\$)
Social	8.371.892 (30/30%)	53.360.000 (6/52%)
Productivo	5.060.600 (23/19%)	36.000.000 (2/35%)
Gobernanza	5.285.979 (22/19%)	14.112.145 (3/13%)
Medio ambiente	2.297.800 (7/8%)	0
Macroeconómico	6.738.000 (6/24%)	0
<b>Total</b>	<b>27.754.271 (8/100%)</b>	<b>103.472.145 (11/100%)</b>

la gestión del sector público. En cuanto al ámbito productivo, su propósito fue la creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado, la diversificación de la economía y la revitalización de la agricultura y el comercio. En el ámbito social, se concentró en el desarrollo de las comunidades, así como en servicios básicos de salud, educación y vivienda para los sectores de bajos ingresos. La actividad del Banco en los ámbitos macroeconómico y del medio ambiente ha sido más limitada y ha consistido sólo en operaciones de cooperación técnica. En el primero de dichos sectores, aspiraba a mejorar la gestión macroeconómica; en el segundo, su meta ha sido mejorar la ordenación de los recursos naturales. Los cinco sectores son congruentes con los sucesivos planes plurianuales. (*Anexos 2.4 y 2.5*).

**1. Desafío 1: El imperativo de mantener un entorno macroeconómico estable, como base de estabilidad y crecimiento**

- 2.8 *Desde el comienzo de su diálogo con Suriname, el Banco reconoció que la inestabilidad macroeconómica constituía un gran desafío para el desarrollo sostenible, pero no asignó prioridad al respaldo para el fortalecimiento del modelo económico del país.* A partir del Documento de programa de país de 1990, el Banco consideró que el financiamiento monetario y del déficit fiscal por el Banco Central de Suriname era incompatible con las metas a largo plazo de crecimiento económico, empleo y promoción de las actividades del sector privado. En el Memorando de programación de 1997 se observó que las políticas económicas del país habían enfatizado el control del Estado, causado amplias distorsiones de precios e incentivos y prestado poca atención a las restricciones macroeconómicas. Irónicamente, la preocupación del Banco por la estabilidad macroeconómica de Suriname no se correspondía con su capacidad para trabajar con el gobierno central, sus socios para el desarrollo o el sector productivo en torno a la identificación de un modelo macroeconómico estable u otras funciones amortiguadoras, como el financiamiento anticíclico.
- 2.9 *El desempeño macroeconómico y la ejecución de reformas estructurales se convirtieron en los factores determinantes de la dimensión del Programa de país del Banco.* La noción de que la vulnerabilidad macroeconómica constante entorpecería la ejecución del programa determinó que para los Ciclos II y IV se desarrollaran hipótesis de préstamo alternativas, cada una de ellas condicionada por el desempeño económico del país. La hipótesis de un mínimo de crédito se fundó en la perpetuación de un entorno macroeconómico inadecuado, y la hipótesis ampliada, en el mejoramiento del desempeño macroeconómico. Ese fue el primer intento de organizar las prioridades del Banco dentro de un marco de resultados, pero ninguna de esas estrategias incluyó metas cuantificables para medir resultados, ni parámetros de referencia que sirvieran para activar el paso de una hipótesis de préstamos a otra. OVE considera que la ausencia de un marco de evaluación va en menoscabo del mensaje subyacente del Banco en cuanto a que el desempeño económico tiene importancia.

2.10 ***La buena gestión macroeconómica constituyó una prioridad del gobierno en sucesivos planes plurianuales, pero el Banco no pudo llegar a un acuerdo con Suriname a propósito de la reforma del sector financiero.*** Por solicitud del gobierno, se programaron dos operaciones de cooperación técnica para el mejoramiento de la administración tributaria, pero la propuesta del Banco de un préstamo en apoyo de reformas de política en el sector financiero no encontró el mismo grado de interés. Tras una misión para iniciar deliberaciones con el gobierno en torno a sus planes para la reforma del sector financiero, el Banco concluyó que podría brindar mejor asistencia generando más información, por medio de un estudio de diagnóstico del marco jurídico, normativo e institucional del sector financiero, los bancos estatales, el Banco Nacional de Desarrollo, etc<sup>96</sup>. El estudio se aprobó, al igual que operaciones de cooperación técnica para el establecimiento de una unidad de gestión de la deuda y el mejoramiento de la capacidad de gestión financiera y estadística del gobierno, pero el préstamo fue retirado del inventario más adelante.

2.11 ***En síntesis, aunque la conveniencia del marco macroeconómico de Suriname ha sido un tema recurrente y un riesgo señalado a lo largo de los 24 años de actuación del Banco en el país, el Banco no trazó un programa eficaz para que se pueda abordar esta preocupación.*** Sucesivos gobiernos han reconocido los mismos problemas, pero sin que se hayan introducido cambios sustanciales, debido, en parte, al entorno social y político en el cual se toman las decisiones. El Banco optó por tratar el tema en forma indirecta, condicionando la dimensión de su cartera de crédito al desempeño macroeconómico de Suriname. Sin embargo, omitió definir parámetros de referencia mensurables para una aplicación rigurosa de sus condiciones, socavando así su propia estrategia. Aunque para este ámbito no se aprobaron préstamos, se ejecutaron en él seis operaciones de cooperación técnica, que representaron 24% de la cartera histórica de cooperación técnica. La mayor parte de la cooperación técnica respondió a la necesidad apremiante de un mejoramiento de los datos financieros y del establecimiento de una corriente constante de recaudación tributaria.

## **2. Desafío 2: La necesidad de modernizar el Estado, como medio para mejorar la eficiencia del sector público y crear un entorno propicio para el desarrollo del sector privado**

2.12 ***A medida que la economía fue empeorando, la concentración del Banco se desplazó de los proyectos de inversión tradicionales a los marcos de políticas y de incentivos que fomentan una gestión eficiente del sector público***<sup>97</sup>. Ese giro se fundó en las lecciones aprendidas de la experiencia anterior, principalmente i) el intento de ejecutar proyectos de inversión normales sin componentes de reforma sustanciales ante las graves distorsiones de los incentivos y las deficiencias institucionales es inútil, frustrante para el Banco y, en definitiva, dañino para los esfuerzos de desarrollo de Suriname; y ii) la primera prioridad del Banco es el establecimiento de las condiciones económicas y de gobernanza

fundamentales para las intervenciones futuras. Estos temas no pueden orillarse ni eludirse; deben constituir el objeto de los esfuerzos del Banco<sup>98</sup>.

- 2.13 ***El enfoque del Banco también se fundó en sus estudios económicos y sectoriales relativos a agricultura, gobernanza, educación y salud***, que señalaron que el desarrollo de Suriname se veía restringido por la calidad de sus políticas e instituciones, más que por falta de recursos financieros<sup>99</sup>. Puesto que la corriente de ayuda no había impedido la declinación económica a lo largo del tiempo, en el Documento de país de 1999 se observó que la magnitud de la corriente de recursos quizá haya sido, en realidad, perjudicial para la gestión económica, demorando por un lado las reformas de las políticas económicas y, por otro, introduciendo distorsiones.
- 2.14 ***Suriname asignó prioridad a la reforma del sector público y su corolario, el desarrollo del sector privado, como piedra angular de su plan plurianual y en su programa con el Banco***. En las tres estrategias de país preparadas desde 1990 se diagnosticó la necesidad de reformar la administración pública y proceder a la privatización. En particular, en el Memorando de programación de 1997 se reconoció que la pesada intervención del Estado y la pequeñez del sector privado habían determinado un desempeño económico decepcionante, incluida una base de sector comercializable más débil que la existente dos decenios antes. El viraje se produjo con el Préstamo de política agrícola y comercial, que abordó aspectos esenciales para la eliminación de las políticas restrictivas del comercio. Dicho préstamo fue asimismo el primer compromiso fructífero entre el Banco y Suriname en el plano de las políticas en un sector importante. En 2003, Suriname obtuvo elegibilidad para recibir recursos del FOMIN.
- 2.15 ***En general, el programa del Banco en este ámbito respondió a necesidades inmediatas y su alcance se limitó a iniciativas aisladas*** en pro de una mejor gestión del sector público, estadísticas fiables y un gobierno descentralizado, en lugar de inscribirse en un marco estratégico de buena gobernanza. La vasta dispersión de los esfuerzos en todo el sector condujo a una reducción de las oportunidades de multiplicar las economías de escala y a que, en la práctica, las prioridades se hayan visto determinadas por las necesidades de corto plazo. En 2004, el Banco adjudicó una cooperación técnica para la preparación de un plan de reforma del sector público en el largo plazo, incluida la privatización de algunas empresas estatales y el establecimiento de un entorno propicio para las inversiones privadas. Se trató del primer paso conjunto de Suriname y el Banco hacia el desarrollo de un marco estratégico y un plan de acción para el sector.

**3. Desafío 3: La importancia de actualizar y ampliar los servicios sociales básicos para los sectores de población desatendidos, a fin de mitigar el costo social de las medidas de ajuste**

- 2.16 *Inicialmente, el Banco definió como su meta global el respaldo al ajuste estructural, pero se mantuvo relativamente al margen del Programa de ajuste estructural en el nivel de las políticas.* En el Documento de programación de país de 1990<sup>100</sup> se mencionó este desafío como un determinante previo para reducir la concentración del programa a los servicios básicos y a la protección del medio ambiente, incluyendo la salud, la educación y el saneamiento —todos menos sensibles al entorno de políticas predominante, pero fundamentales para la mitigación de los efectos sociales negativos derivados de la adopción del Programa de ajuste estructural. El Documento de programación de país de 1990 incluyó un pormenorizado diagnóstico de los desafíos de desarrollo en el sector y determinó cauces temáticos para el posible financiamiento del Banco, pero no trasladó ese enfoque a un programa de respaldo significativo. A pesar de la prioridad acordada en la Estrategia de país al desarrollo social, durante el ciclo de siete años sólo se concretaron al respecto tres operaciones de cooperación técnica, sin que se materializara ningún préstamo.
- 2.17 *El retroceso registrado en torno a indicadores básicos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los años noventa, sumado a un aumento paralelo de la pobreza y a la emigración en gran escala de trabajadores calificados a los Países Bajos, determinó una renovación del énfasis en los proyectos sociales durante los Ciclos III y IV.* Al cabo de casi dos decenios de declinación de las inversiones en infraestructura social y ante la ausencia de una red eficaz de seguridad como compensación, el gobierno solicitó financiamiento por medio de préstamos para mejorar las condiciones de vivienda del creciente caudal de pobres y para respaldar el desarrollo comunitario. Si bien el Banco no consideraba al ámbito de la vivienda como un desafío de desarrollo importante<sup>101</sup>, incorporó ambas solicitudes en su programa, junto con recursos de cooperación técnica para eventuales préstamos, a fin de reforzar la enseñanza básica y mejorar la eficiencia del sector de la salud. La mitad de los préstamos aprobados durante los Ciclos III y IV correspondió al sector social.
- 2.18 *Si bien las operaciones del Banco en el sector social fueron relevantes para las necesidades del país en general,* fuera de las “mejoras en las estructuras de incentivos e institucionales”, que podrían constituir una base para casi cualquier operación, los resultados previstos del programa del Banco no son claros. Con excepción de la “solicitud del gobierno” en relación con los préstamos para vivienda y desarrollo comunitario, no se ofreció ningún fundamento para la selección de operaciones, y ninguno de los proyectos se vinculó con objetivos mensurables a nivel de programa de país. Esto lleva a preguntarse si las actividades del Banco se guiaron en forma intencional por las prioridades de



desarrollo de Suriname o por la disponibilidad de conocimientos especializados en el Banco.

### C. Coherencia

- 2.19 ***Entre los cinco sectores a los que se asignó prioridad en el Programa de país, los proyectos del sector social representaron más de la mitad de las aprobaciones de préstamos (52%), el ámbito productivo 35% y la gobernanza 13%.*** La estabilidad macroeconómica y el medio ambiente también recibieron prioridad estratégica, si bien sólo recibieron el respaldo de operaciones de cooperación técnica no reembolsable. Ante la falta de coherencia entre el alcance de las estrategias de país, las aprobaciones de préstamos y la capacidad de ejecución, al actualizarse la Estrategia, en 2003, el enfoque temático se redujo a i) el desarrollo de recursos humanos y la inclusión social, ii) el desarrollo del sector privado y iii) la modernización del Estado.
- 2.20 ***Durante el período examinado se incorporaron al inventario del Banco 25 operaciones de préstamo, de las que 11 se aprobaron y 12 se descartaron.*** Es importante destacar que el Préstamo de política agrícola y comercial absorbió 29% del total de financiamiento con préstamos, porque el instrumento financiero no restringe el uso de los recursos de préstamo una vez que se ha cumplido con las condiciones financieras y el Banco no ejerció influencia alguna en cerca de la tercera parte de su cartera de préstamos.
- 2.21 ***El período corrido entre 1988 y 1997 constituyó un “impasse” durante el cual el Banco no aprobó préstamos nuevos.*** En el Memorando de programación de 1997 se afirmó que el deterioro acelerado de las condiciones macroeconómicas, que para 1994 había alcanzado graves proporciones, fue el principal factor que disuadió al Banco y a otras organizaciones internacionales de preparar proyectos de inversión en Suriname. Quizá la razón principal por la que Suriname no contrató préstamos fue su acceso a un abundante suministro de fondos del Tratado. (*Véase el párrafo 3.3*).
- 2.22 ***La fragilidad del Ciclo II es evidente en la conversión del diagnóstico en programa.*** El Documento de programación de país correspondiente a 1990 incluía un pormenorizado diagnóstico de 12 sectores y nueve subsectores; sin embargo, el programa final contradijo las restricciones identificadas. Por ejemplo, en el documento se tomaba nota de que (i) el déficit fiscal se situaba en un nivel insostenible del 25% del PIB, (ii) la capacidad de Suriname en materia de ejecución de proyectos podía verse seriamente afectada por la falta de fondos de contrapartida a menos que los problemas fiscales se resolvieran satisfactoriamente y (iii) las instituciones nacionales no poseían capacidad para ejecutar proyectos de inversión. Irónicamente, en el documento se propuso un programa de US\$68 millones para el período 1990-1991 (un volumen tres veces superior al correspondiente a la totalidad del decenio anterior), pero no se incluyeron

medidas atenuantes para responder a las restricciones antedichas. Además, no se aprobó ningún préstamo.

- 2.23 ***Los patrones de crédito de la cartera muestran una tendencia al aumento de la coherencia entre los objetivos del Programa del país y los préstamos acordados durante el Ciclo IV. (Véase el Cuadro 2.3).*** Por ejemplo, de los once préstamos que ingresaron al inventario del Banco durante el Ciclo I, se aprobaron tres y se retiraron los restantes. Si se supone que el inventario es representativo del programa del Banco, esto significaría un coeficiente de coherencia de 27%. Cuando se llegó al Ciclo IV, el coeficiente de coherencia había aumentado para cifrarse en 78%, surgiendo un patrón de aprobaciones estable.

Cuadro 2.3 – Préstamos aprobados y montos desembolsados, por ciclo (US\$ millones)							
Ciclo					Préstamos aprobados 1980-2004		
Ciclo	Préstamos asignados al inventario	Préstamos aprobados (Coeficiente de coherencia) *	Total aprobado en millones de US\$ (% de la cartera)	Total desembolsado en millones de US\$ (% de la cartera)	Nombre del préstamo	Préstamo (millones de US\$)	Año
I 1981-89	11	3 (27%)	21,8 (21%)	4,1 (7,4%)	Mejoramiento del sistema de enseñanza primaria y media (SU-0006)	8,0	1985
					Crédito global para la industria (SU-0005)	6,0	1986
					Mejoras en el Hospital de Nickerie (SU-0003)	7,8	1987
II 1990-96	2**	0 (0%)	-	12,4 (22%)	Ninguno		
III 1997-98	3	1 (33%)	30,0 (29%)	0,0016 (0,003%)	Programa de comercio y agricultura (SU-0016)	30,0	1998
IV <sup>102</sup> 1999-04	9	7 (78%)*	51,7 (50%)	39,3 (70,4%)	Fondo de desarrollo comunitario (SU-0020)	10,3	2000
					Albergue para grupos de bajos ingresos (SU-0017)	9,8	2001
					Descentralización/refuerzo de gobiernos locales (SU-0019)	4,9	2001
					Preparación del censo (SU-0025)	4,2	2002
					Proyecto de mejoramiento de la enseñanza básica (SU-0023)	12,5	2003
					Fortalecimiento de la administración pública (SU-0027)	5,0	2004
					Servicio sectorial para la salud (SU-0028)	5,0	2004

\* La evaluación de OVE no incluye operaciones con la Facilidad de Preparación de Proyectos, porque no se ha previsto que rinda resultados mensurables.

\*\* Los préstamos del Ciclo II son representativos de sugerencias del Documento de programación de país de 1990 programados fuera de la Estrategia de país.

\*\*\* En el Ciclo IV siete de los nueve préstamos programados se aprobaron para fines de 2004, el octavo en 2005 y el noveno está programado para 2007.

- 2.24 ***En el Documento de país de 1999 se propuso un ambicioso programa de US\$64,9 millones bajo la hipótesis máxima y una cifra más modesta, de US\$19 millones, bajo la hipótesis mínima.*** Aunque ambas hipótesis se encuadraban dentro de los límites de concentración crediticia del Banco, se advirtió que, en vista del historial de atrasos de Suriname en el cumplimiento de sus obligaciones financieras, el Banco debía vigilar la evolución de su exposición al riesgo por medio de una estricta supervisión y revisiones periódicas de la

cartera. Al año siguiente Suriname entró en mora con el Banco. La primera revisión de la cartera se llevó a cabo en octubre de 2002.

2.25 ***La evaluabilidad del Programa de país mejoró en el Ciclo IV, con la inclusión de indicadores del desempeño, el establecimiento de objetivos más claros y la definición de riesgos y esfuerzos para mitigarlos;***

de todas maneras, no todos los indicadores tenían una meta mensurable y ninguno poseía parámetros básicos. Ninguna de las estrategias de país especificaba los resultados previstos en materia de objetivos del programa. En el plano de la autoevaluación, en cada ciclo se brindó una

Cuadro 2.4 Características del programa del Banco con el país	Ciclo II <sup>103</sup> CP 1990	Ciclo III PM1997	Ciclo IV CP1999
Define exigencias de desarrollo	√	√	√
Define objetivos en la mayoría de los campos de acción			√
Programa operaciones	√*	√	√
Presenta hipótesis alternativas	√		√
Analiza estrategias anteriores			
Analiza intervenciones anteriores del Banco		√	√
Incluye riesgos			√
Menciona medios de mitigación de los riesgos			√
Incluye indicadores, metas y datos básicos mensurables			
Menciona objetivos del gobierno	√		√
Menciona esfuerzos de coordinación con donantes	√	√	√

actualización de préstamos anteriores, pero en ninguno se analizó la relevancia de la “estrategia orientadora” del Banco, con lo cual se perdió una oportunidad importante para definir lecciones aprendidas y validar los supuestos sobre los cuales se fundó el Programa de país.

2.26 ***La coordinación de donantes, inicialmente débil, ha mejorado en los años recientes.***

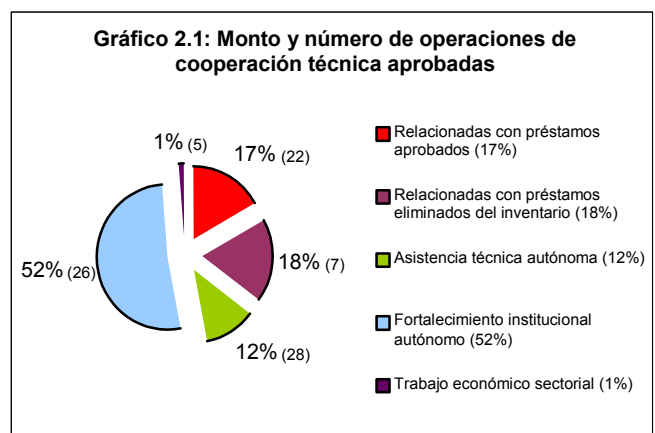
Desde 2003, incluye reuniones mensuales y *ad hoc* entre la CEE, el PNUD, los Países Bajos y el Banco. Esta colaboración ha determinado el cofinanciamiento de varios préstamos y operaciones de cooperación técnica. En el ámbito del gobierno, la coordinación se ha limitado, en gran medida, a la matriz de donantes y la supervisión se divide entre el Ministerio de Planificación (instituciones donantes) y el Ministerio de Finanzas (bancos de desarrollo). Aunque en las tres estrategias de país se ofrece una reseña de las actividades de los donantes, no se consignan las lecciones aprendidas de la coordinación previa, ni se proponen mecanismos de coordinación para mejorar la focalización de las inversiones. El gobierno ha optado por no tomar recursos de financiamiento del Banco Mundial ni del Fondo Monetario Internacional, pero recientemente se incorporó al Banco Islámico de Desarrollo. Se recibe ayuda bilateral principalmente de Bélgica, Brasil, China, España, Estados Unidos, Francia y la India<sup>104</sup>.

2.27 ***Con el tiempo, la combinación de instrumentos ha evolucionado, pero Suriname aún carece de los sistemas internos necesarios para lograr acceso a la variedad completa de productos flexibles que ofrece el Banco.*** En el pasado, el conjunto de productos del Banco consistía mayormente en préstamos de inversión tradicionales. Dos operaciones del FOMIN y dos pequeños proyectos han abierto cauce al tratamiento de las necesidades de los sectores privado e informal y PRI trazó una estrategia para la aprobación del Banco. El préstamo en apoyo de reformas de política para agricultura y comercio y los posteriores servicios sectoriales para salud y educación han permitido al Banco trabajar en estrecha cooperación con Suriname en épocas adversas. Las necesidades de supervisión de los préstamos de inversión más rígidos han brindado un elemento adicional de responsabilidad fiduciaria y gestión del riesgo, a falta de sistemas internos firmes. En el futuro, y habida cuenta del viraje de Suriname al cambiar del financiamiento de proyectos al financiamiento de programas, el acceso a todos los instrumentos de préstamo (incluidos los programas con enfoque sectorial amplio y los préstamos en función del desempeño) exigirá el fortalecimiento de los sistemas internos de seguimiento, auditoría, adquisiciones y presupuestarios, así como una mayor armonización de los requisitos financieros del Banco y de otros donantes.

2.28 ***Durante los Ciclos III y IV, el diálogo de políticas se ha perfilado como uno de los rasgos salientes de la asociación del Banco con Suriname,*** ayudando a crear conciencia y consenso en torno a decisiones políticas clave en materia de liberalización del comercio, gestión de la deuda y reforma del sector público. Frutos de ese diálogo son el financiamiento del Préstamo de política agrícola y comercial por el Banco, la creación de la Unidad de Administración de la Deuda y el plan para la reforma del sector público. Los estudios económicos y sectoriales se activaron en 1996. Este conjunto de trabajos de investigación comprende 24 estudios que han apoyado el proceso de programación y brindado fundamentos para la identificación de cuatro préstamos en los Ciclos III y IV<sup>105</sup>.

#### D. Análisis de la cooperación técnica

2.29 ***Un rasgo distintivo de la relación del Banco con Suriname es el alto nivel de fondos no reembolsables asignados al país.*** Para realzar su presencia como asociado para el desarrollo en un mercado favorecido por la asistencia bilateral, el Banco financió numerosos proyectos autónomos con fondos de cooperación técnica. Este instrumento se



utilizó también para brindar asistencia técnica y para la preparación de proyectos. Globalmente, 21% de la cartera operacional histórica de Suriname consistió en operaciones de cooperación técnica, mucho más que los promedios de 2% y 1% del grupo C y el Banco en general, respectivamente. (*Anexo, 2.6 y 2.7*)

- 2.30 ***La cartera de cooperación técnica ha sido fundamental para facilitar el desarrollo institucional y el diálogo de políticas.*** Una considerable proporción de 52% del total de recursos no reembolsables (US\$14,5 millones) se canalizó hacia el fortalecimiento de las políticas e instituciones públicas, que constituyó el eje central del Programa de país. El resto se dedicó a estudios económicos y sectoriales, asistencia técnica y preparación de proyectos. En cuanto a este último rubro, 17% (US\$4,7 millones) del total se vinculó con la preparación de préstamos aprobados y 18% (US\$5,1 millones) con préstamos luego eliminados del inventario. Los recursos autónomos se desembolsaron para una amplia variedad de actividades independientes, razón por la cual su impacto fue difuso.
- 2.31 ***El programa de cooperación técnica se concentró en los sectores social, productivo y de la gobernanza.*** Más allá de ello, constituyó la única fuente de asistencia para intervenciones en los sectores macroeconómico y del medio ambiente. Los programas sociales tienen la proporción mayor de recursos de cooperación técnica (30 proyectos que totalizan el 30% del financiamiento de cooperación técnica). Esta concentración coincide con la prioridad acordada al sector por el gobierno y por el Banco. La mayor parte de las operaciones de cooperación técnica guardaron relación con proyectos y brindaron respaldo institucional, diagnósticos y aportes preparatorios para los préstamos del sector.
- 2.32 ***El ámbito macroeconómico recibió la segunda porción, en orden de volumen, de los recursos de cooperación técnica (24%).*** De las seis operaciones de cooperación técnica aprobadas, cuatro eran proyectos autónomos iniciados durante el período de “impasse” en materia de préstamos. Tanto a la gobernanza<sup>106</sup> como al sector productivo<sup>107</sup> les correspondió, a cada uno, 19% del total asignado, seguidos por la protección del medio ambiente<sup>108</sup>, que recibió 8% (*Anexo 2.8*). Aunque estas actividades no fructificaron en préstamos, en el Capítulo IV se analizan los resultados de los proyectos de cooperación técnica.

### III. EL PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN

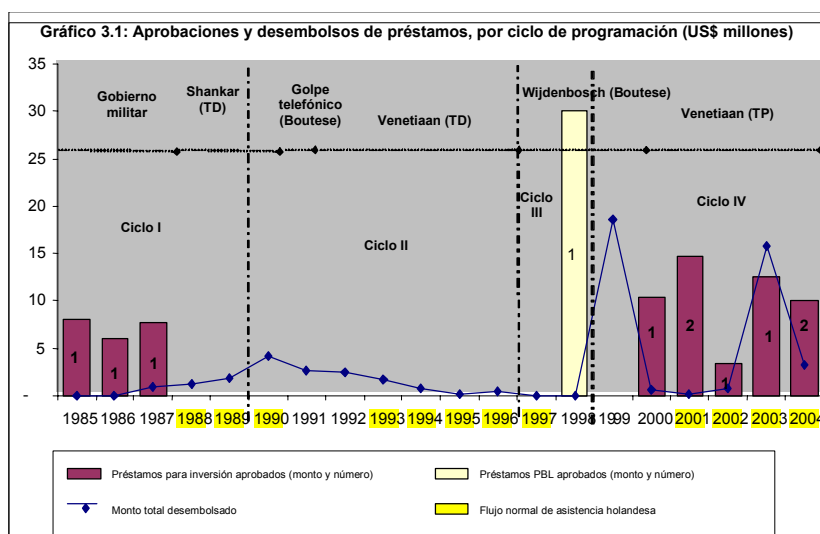
- 3.1 ***En este capítulo se evalúa la ejecución del programa del Banco.*** En la Sección A se describen la cartera y los flujos generados; en la Sección B se analizan la eficiencia y la eficacia en función del costo de la ejecución del programa, y en la Sección C se analiza el cumplimiento de las normas del Banco en materia de supervisión y seguimiento. Para el análisis se recurrió a los siguientes ámbitos de

comparación: los países del Grupo C<sup>109</sup>, los atendidos por el Departamento Regional de Operaciones 3<sup>110</sup>, y todos los países prestatarios<sup>111</sup>.

## A. Descripción de la cartera y flujos globales

3.2 *El Banco se ha convertido en el acreedor multilateral más importante de Suriname y le correspondió casi 80% de la deuda multilateral del país entre 1996 y 2004*, período del cual se cuenta con datos fidedignos. Como proporción de la deuda pública externa, el monto de las obligaciones multilaterales es relativamente baja y en 2004 representaba un promedio de 13%<sup>112</sup>, comparado con 40% para todo el Banco (*Anexo 3.1*). Sin embargo, la deuda del país pendiente con el Banco se triplicó durante el decenio pasado, con alzas radicales en 1999 y en 2003, como consecuencia del Préstamo de política agrícola y comercial<sup>113</sup>. En el pasado, la necesidad de Suriname en cuanto a préstamos externos para financiar iniciativas de desarrollo se vio paliada por la afluencia de ayuda bilateral. Sin embargo, la dependencia con respecto al financiamiento brindado por el Banco podría acelerarse cuando se agoten los fondos del Tratado (hecho previsto para 2010). Al cierre de 2004, la cartera de préstamos activa equivalía a 3,9% del PIB (*Anexo 3.2*).

3.3 *Las relaciones de Suriname con los Países Bajos se han visto influenciadas por la política bilateral, con un caudal considerable de efectos secundarios para el Banco.* El Gráfico 3.1 ilustra la



interacción entre las aprobaciones y los desembolsos a lo largo de los ciclos de programación, seis cambios de gobierno y el flujo de ayuda neerlandesa. Cabe destacar que Suriname ha tenido relaciones estrechas con La Haya durante los periodos de gobierno democráticos. Por ende, en respuesta a las violaciones de derechos humanos ocurridas tras los “asesinatos de diciembre”, los Países Bajos suspendieron la asistencia bilateral al gobierno militar de Bouterse hasta el restablecimiento de la democracia (1982–1988). Fue precisamente en ese periodo en que el Banco aprobó sus tres primeros préstamos. Tras el retorno de la democracia, en 1987, los fondos del Tratado afluyeron de manera sostenida por espacio de 10 años, con excepción del segundo paréntesis luego del “golpe

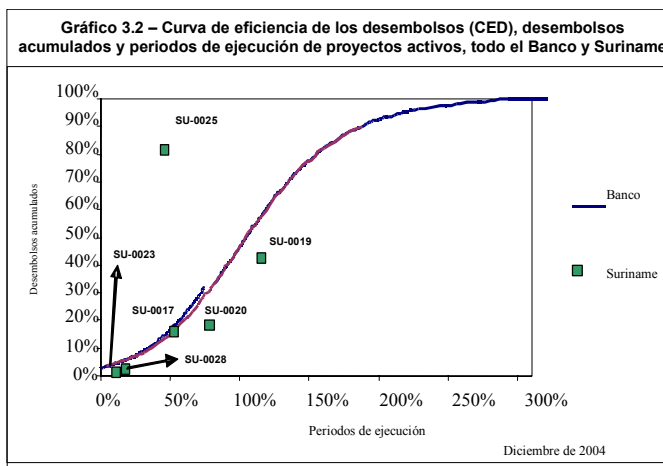
telefónico". Durante ese decenio de asistencia bilateral relativamente amplia, el Banco no aprobó ningún préstamo, sino que se centró en pequeños proyectos de asistencia técnica en cuyo marco podía operar en condiciones de igualdad con respecto a la comunidad de donantes. Esto explica la reducción gradual de los desembolsos durante el Ciclo II y el flujo de efectivo negativo resultante. Durante el Ciclo III, el presidente Wijdenbosch rechazó la administración neerlandesa de los fondos del Tratado y eso provocó la tercera suspensión de la ayuda. Ello brindó al Banco una nueva oportunidad para apoyar el programa de políticas de Suriname, por medio del Préstamo de política agrícola y comercial. El Ciclo IV comenzó con un cambio de gobierno, la reanudación de la ayuda neerlandesa y la estabilización paulatina de la concesión de préstamos. Los desembolsos reflejan las dos alzas generadas por los tramos del Préstamo de política agrícola y comercial, seguidos por el flujo de una cartera cuyas operaciones iban venciendo y la aprobación sostenida de uno a dos préstamos por año.

- 3.4 ***El mejor desempeño de la cartera del Banco guarda relación con el viraje de Suriname del financiamiento de proyectos a la planificación sectorial amplia y con la apertura de espacio fiscal para una creciente colaboración intrasectorial entre los donantes y el Banco.*** A partir del Ciclo III, Suriname decidió diversificarse, alejándose de los Países Bajos para acercarse al BID. El país reconoció la importancia de los conocimientos especializados del Banco y consideró al hecho de ser miembro de éste como una oportunidad para tener mayor acceso a los conocimientos técnicos de la región. El gobierno también valoró el hecho de que sus vínculos históricos y políticos con el Banco eran neutros, lo cual compensaba el mayor costo de endeudamiento. Por su parte, el Banco llegó a entender más claramente su función en el país y la capacidad de ejecución del gobierno. De allí en más, centró sus recursos en forma más estratégica por medio de préstamos pequeños y focalizados, y el programa se amplió.
- 3.5 ***El flujo de efectivo neto se ha venido analizando desde el primer desembolso de un préstamo, en 1987 (Anexo 3.3).*** Durante ese período, el flujo de efectivo neto fue positivo nueve de los diecisiete años, incluidos los corridos entre 1987 y 1993, lo cual reflejó los desembolsos de los tres primeros préstamos aprobados durante el Ciclo I. Desde 1993, con excepción de los tramos del préstamo en apoyo de reformas de política de 1999 y 2003, el flujo neto de recursos en efectivo ha sido negativo, aun durante los períodos de desempeño económico adverso de 1994, 1998 y 2000-2001. En términos generales, la inestabilidad de los flujos de efectivo netos en Suriname<sup>114</sup> es mucho menor que la de sus similares, habida cuenta de la historia relativamente uniforme de la cartera (*Anexo 3.4*). El Banco proyecta un flujo positivo para los próximos cuatro años (2005-2008) y negativo para 2009, el último año con desembolsos programados de préstamos activos. Esas proyecciones suponen una tasa de desembolsos más alta que la que puede sustanciarse sobre la base de las tendencias históricas o los flujos reales<sup>115</sup>.

## B. Ejecución del programa: Carácter oportuno y eficacia en función del costo

3.6 ***En Suriname, la eficiencia de la ejecución de programas es baja en términos de su carácter oportuno y su eficacia en función del costo.*** La curva de eficiencia de los desembolsos compara la eficiencia de la ejecución de la cartera de préstamos activos de Suriname con la de los demás países prestatarios.

Esta curva relaciona la proporción desembolsada de los préstamos activos con el período de ejecución planificado y el real de cada proyecto. En general, los desembolsos de Suriname van a la zaga del promedio del Banco y sólo el desempeño de un préstamo



(Censo) está por encima de la norma. El período medio de desembolso de los cuatro proyectos terminados (todos aprobados durante los Ciclos I-III) fue de 79,2 meses, frente a los 60 meses de los demás países usados para la comparación (*Anexo 3.5*). Este promedio, empero, está sesgado por un valor atípico —el primer préstamo para el sector de salud, cuya ejecución requirió 108 meses adicionales. Sin este préstamo, la duración media sería 24 meses, que todavía es más prolongada que la media del Banco (17,4 meses). A diciembre de 2005, tres de los siete préstamos activos habían recibido prórrogas de 12 y 24 meses (*Anexo 3.6*). Habida cuenta del ritmo de ejecución actual, serán necesarias nuevas prórrogas.

3.7 ***Las razones de los rezagos en la ejecución de los préstamos se reiteran con bastante uniformidad a lo largo de los distintos documentos de supervisión y seguimiento del Banco***<sup>116</sup>, e incluyen demoras relacionadas con: i) períodos intermitentes de inestabilidad macroeconómica y política; ii) la débil capacidad de ejecución, incluido el bajo grado de cumplimiento con los requisitos de las adquisiciones, así como las limitaciones idiomáticas; iii) la disponibilidad limitada de consultores calificados, y iv) la lentitud de la toma de decisiones. Un análisis más detenido de la documentación que tuvo OVE a su disposición también sugiere un uso deficiente de las visitas de inspección en el pasado, aunque en este aspecto se registraba una mejora en 2003. (*Sección C, más adelante*). Las cancelaciones representan 5% de la cartera<sup>117</sup>.

3.8 ***Los excesos de costos significan para el país una carga en materia de mayores costos financieros y fijos y postergación de los resultados.*** El Banco cobra una comisión de compromiso sobre los saldos no desembolsados de los préstamos y en el documento de cada préstamo se incluye un monto estimativo de esa comisión, calculado sobre la base del calendario de desembolsos acordado. El



valor actual de los cargos sobre préstamos aumenta al prolongarse el período de desembolso debido al pago de comisiones de compromiso adicionales. Dichas comisiones se generan por demoras en la satisfacción de los criterios convenidos para el primer desembolso<sup>118</sup>, o por demoras en la culminación del proyecto. A fines de 2004, Suriname había acumulado aproximadamente US\$1,5 millón por concepto de comisiones no programadas<sup>119</sup>, cifra equivalente a alrededor de 1,5% de la cartera de préstamos total. Se estima que, de este monto, US\$564.000 guardan relación con demoras en el cumplimiento de la condicionalidad de los desembolsos (*Anexo 3.7*). En cinco de los 11 préstamos, este costo equivale a 1% extra del préstamo aprobado y, en el caso del proyecto del Hospital de Nickerie, a 1,7%. Lo prolongado de la ejecución también determinó el cobro de comisiones no programadas por un monto adicional de US\$927.700. Esta suma es 92% superior a la que debió ser el monto de las comisiones si los proyectos se hubieran ejecutado puntualmente<sup>120</sup>. Si en la cartera activa se mantienen esas pautas de desembolsos, se generarán más comisiones de compromiso y en el caso del Fondo de Desarrollo de la Comunidad, esa comisión podría triplicar el monto estimado con una ejecución oportuna (*Anexo 3.8*).

- 3.9 ***Alrededor de 61% de los recursos de cooperación técnica se ejecutaron por medio de 12 grandes donaciones, de entre US\$750.000 y US\$3,1 millones.*** (*Anexo 3.9*). Las cuatro donaciones más grandes representan US\$8,5 millones, vale decir 30% de la cartera total de cooperación técnica<sup>121</sup> (*Anexo 3.10*). En el otro extremo de la escala, 38 operaciones de cooperación técnica de menos de US\$50.000 cada una, constituyeron apenas 3% de la cartera total. Por cada dólar de cooperación técnica invertido en Suriname, se extendieron US\$3,7 en préstamo. Esta proporción, para toda la cartera del Banco, asciende a un retorno promedio de US\$83,1 (*Anexo 2.7*).

### **C. Ejecución, seguimiento y supervisión**

- 3.10 ***En esta sección se analiza la medida en que el Banco usó sus instrumentos de supervisión para el seguimiento de la ejecución de los proyectos y la adopción de medidas correctivas.*** Nueve de los 11 préstamos aprobados para Suriname se encontraban activos en 1998 o después de ese año, cuando el Banco puso en práctica su sistema de alerta para proyectos (PAIS). Mediante el examen de este y otros instrumentos de información<sup>122</sup>, es posible la detección de algunas tendencias importantes relativas a la observancia, por el Banco, de su compromiso en materia de supervisión.
- 3.11 ***Entre 1998 y 2004, se consideraron “en riesgo”, de acuerdo con el mecanismo del PAIS, seis de los nueve préstamos activos*** (*Anexo 3.11*). Las razones más comunes para dicha clasificación en esta cartera, son la lentitud del desembolso inicial y los desembolsos anuales, el avance insatisfactorio de la ejecución, las prolongadas extensiones y el atraso en la presentación de los estados financieros auditados. Desde entonces, los dos proyectos considerados “problemáticos”

(Hospital de Nickerie y Préstamo de política agrícola y comercial) llegaron a su término. En diciembre de 2004, los restantes seguían en estado de alerta, con incertidumbre acerca de la consecución de sus objetivos de desarrollo, mientras aumentaban las posibilidades de que se convirtieran en proyectos problemáticos<sup>123</sup>.

- 3.12 ***Implicaciones económicas de los riesgos para el desarrollo.*** Puede llevarse a cabo el mismo análisis reemplazando el número de proyectos en riesgo con el monto en dólares de los préstamos aprobados. Por ejemplo, como se observó antes, el monto total de la cartera activa aumentó de US\$7,4 millones en 1998 a US\$51,7 millones en 2004 y, en este sentido, el riesgo ha variado entre uno y cuatro proyectos en cualquier momento dado. En general, el riesgo crece con la antigüedad del préstamo y esto indica que se requiere un mayor grado de asistencia técnica y de supervisión por parte de la Representación a medida que los proyectos maduran, si se desea mantener una corriente de desembolsos saludable.
- 3.13 ***Proyectos en riesgo y visitas de inspección.*** Las visitas de inspección técnica, institucional y financiera son elementos clave de la función supervisora de las Representaciones. El uso de este instrumento por la Representación fue deficiente durante los Ciclos I, II y III, pero mejoró considerablemente a partir de 2003. Como se indica en el Anexo 3.12, el cumplimiento de los requisitos de inspección técnica aumentó de un promedio de 13% (1998-2002) a 67% (2003) y a 100% (2004). Puede observarse un incremento coincidente de las inspecciones financieras en el mismo período (0%, 60%, y 82%). Además de la realización de las visitas de inspección requeridas, la Representación también mantuvo una estricta supervisión de sus proyectos por medio de reuniones de coordinación, participación en misiones e inspecciones adicionales, no requeridas<sup>124</sup>. En el caso de los cuatro proyectos que estaban en situación de alerta en 2004, el uso de este instrumento por la Representación rindió resultados. Para fines de 2005 sólo seguía en situación de riesgo el Fondo de desarrollo comunitario.

#### IV. IMPACTO Y EFICACIA

- 4.1 ***Uno de los aspectos principales de este informe es el de evaluar el aporte al desarrollo que efectúa el Programa de país del Banco en Suriname.*** En el Capítulo IV se examinan los resultados respecto de cada uno de las tres líneas de acción que vinculan los ciclos de programación del Banco, a saber: reforma del sector público y estabilidad macroeconómica, revitalización del sector productivo y desarrollo social. Conforme al documento RE-271-2, *Protocolo para la realización de las evaluaciones de programas de país*, el análisis tiene por base una práctica ordinaria de evaluación que aplica OVE para valorar el diseño, los progresos y los resultados de los proyectos. El ejercicio, empero, se ve limitado por la calidad de la información consignada en los registros del Banco, como los

ISDP, los ITP y las evaluaciones de los proyectos, la falta de marcos de resultados cuantificables, el acceso limitado a datos estadísticos pertinentes y, en el caso de las operaciones desembolsadas, las políticas del Banco que rigen la conservación de los archivos.

4.2 ***En el análisis de los resultados, es importante clarificar que en ninguna estrategia de país hay objetivos de desarrollo, datos básicos o metas de resultados mensurables, que permitan determinar el desempeño en el plano programático.*** Asimismo, los objetivos de desarrollo y los resultados previstos de la primera serie de préstamos no son claros o carecen de resultados cuantificables<sup>125</sup>. La evaluabilidad previa de los documentos de préstamo<sup>126</sup> revela que sólo 50% de los resultados (y 55% de los productos) especificaron indicadores; 26% (28%) parámetros básicos y 31% (37%) hitos. Cinco de los siete préstamos activos son relativamente jóvenes, con menos de 30% desembolsado y, por consiguiente, en la mayoría de los casos es prematuro sacar conclusiones acerca del impacto. (Véase en el Anexo 4.1 el análisis previo de la evaluabilidad de los préstamos).

4.3 ***Como se explicó en el Capítulo II, las operaciones de cooperación técnica se usaron como vehículo para la ejecución de operaciones que, posiblemente, en otros países se hubieran llevado a cabo con instrumentos de crédito.*** Irónicamente, OVE observó que el tratamiento que el Banco dispuso a las operaciones de cooperación técnica en su sistema de autoevaluación fue considerablemente menos riguroso que el dado a los préstamos desde las perspectivas del diseño y la supervisión. Por ejemplo, de las 88 operaciones de cooperación técnica analizadas, sólo nueve tenían un marco de resultados, sólo cinco requerían evaluaciones, dos ordenaban un ITP y ninguna requería un ISDP. Pese a esta incongruencia, OVE ha podido colmar algunos vacíos mediante su análisis de las operaciones de cooperación técnica, cuyos resultados se consignan a continuación.

#### **A. Reforma del sector público**

4.4 El mejoramiento de la administración pública y la creación de un entorno macroeconómico estable en Suriname, exigen la realización de reformas institucionales y de políticas en numerosos ámbitos estratégicos. Esta sección analiza el programa del Banco en seis ámbitos clave: i) gestión de la deuda; ii) reforma tributaria; iii) administración de las estadísticas nacionales y del censo; iv) descentralización; v) reforma de la administración pública; vi) privatización de empresas públicas.

4.5 ***Gestión de la deuda.*** Conceptualmente, el principal objetivo de la gestión de la deuda es asegurar la atención a las necesidades financieras del gobierno y sus obligaciones de pago al menor costo posible en el mediano y largo plazo, de acuerdo con un grado de riesgo prudente<sup>127</sup>. Por consiguiente, por las razones

expuestas en el Capítulo 1<sup>128</sup>, la gestión de la deuda en Suriname es un ejercicio muy limitado. El Banco intervino a fines de 2002 con una cooperación técnica independiente y no reembolsable, de US\$600.000 para el *Fortalecimiento institucional de la administración de la deuda*<sup>129</sup>. Al cabo de casi dos años de demoras, a fines de 2004 entró en funcionamiento la Oficina de la Deuda Nacional (ODN) de Suriname. Ahora es posible obtener datos precisos y al día acerca de la deuda, en el sistema computarizado de registro y administración de la deuda. Aunque las entidades de clasificación de crédito han reconocido que el establecimiento de la ODN constituyó un paso importante hacia el mejoramiento de la administración de la deuda de Suriname, subsisten algunas limitaciones. Los datos aún no están disponibles en Internet y en cuanto a la administración de la deuda en sí, no se han registrado mayores mejoras en materia de regularización de los pagos. Al contrario, los atrasos medidos como proporción de la deuda total, aumentaron en 2004 con respecto a 2003 y, a diciembre de 2005 se encontraban demorados los pagos al Banco. De acuerdo con informes recientes del FMI y de Fitch, la gestión de la deuda de Suriname sigue siendo débil<sup>130</sup>.

- 4.6 **Reforma tributaria.** En el Capítulo I se indicó que la estructura tributaria, sumamente dependiente del sector minero, constituye un factor contribuyente a la inestabilidad macroeconómica de Suriname, pero el problema no termina allí. La administración tributaria se ve constreñida por un marco jurídico inadecuado, graves limitaciones administrativas y un bajo grado de cumplimiento. Ante una solicitud del gobierno, el Banco respondió con dos operaciones de cooperación técnica, en 1990 y en 1997, por un total de US\$4,95 millones para ayudar a la Oficina de Administración Tributaria (OTA) a ajustar su organización estructural, mejorar la eficiencia de la administración tributaria, simplificar el código tributario, actualizar los recursos de sistemas y mejorar el control y la auditoría impositivos<sup>131</sup>. Ambas operaciones se ejecutaron en forma simultánea con un proyecto más grande financiado por los neerlandeses, y compartieron la misma unidad ejecutora y los mismos objetivos. Una pequeña operación de cooperación técnica preparó el terreno para los proyectos de mayores dimensiones.
- 4.7 La ejecución del primer proyecto, emprendido durante un prolongado período de inestabilidad económica y política, demoró siete años. En 1996 y 1997, un pronunciado aumento de los precios de la bauxita y la estabilización de la economía determinaron la duplicación de los ingresos impositivos, a la que siguió una suba modesta en 2003 y 2004 (*Anexo 4.2*)<sup>132</sup>. Esto sugiere que la estructura de la base impositiva y el efecto Olivera-Tanzi reducido quizá influyeron más directamente en la generación de ingresos, que los logros del programa en materia de fortalecimiento de la administración tributaria<sup>133</sup>. A pesar de algunos progresos en cuanto a la tributación indirecta, como el establecimiento de un impuesto a las ventas a fines de los años noventa, el sistema sigue concentrado en los impuestos cuya recaudación es fácil (impuesto sobre el sueldo, derechos aduaneros, impuesto sobre la renta de las sociedades), y es menos eficaz en la administración de los impuestos al patrimonio y a la propiedad, cuya recaudación agregada es

virtualmente nula. Entre todos los impuestos, el aplicable a la renta de las sociedades es el que más inestabilidad muestra a lo largo del tiempo. De hecho, el FMI ha señalado que aunque el coeficiente impositivo de Suriname en relación con su PIB es alto, los ingresos tributarios dependen en grado sumo de la industria minera y la tributación de los otros sectores se ve más perjudicada por la fragilidad de la administración tributaria y aduanera<sup>134</sup>. Por lo menos conforme a los documentos del Banco no queda en claro en qué medida las operaciones de cooperación técnica rindieron mejoras importantes, como la creación de una unidad especial dedicada al control de los grandes contribuyentes. OVE no pudo validar este u otros elementos que debieron consignarse en las evaluaciones requeridas, porque habían sido destruidos por la Representación de acuerdo con la política del Banco sobre expurgación de archivos antiguos.

- 4.8 ***Las estadísticas nacionales y el censo.*** En la historia de Suriname sólo hubo cinco censos no periódicos, a saber en 1921, 1950, 1964, 1972 y 1980. La Ley General de Censos recomendaba al respecto una periodicidad de 10 años, pero la responsabilidad correspondiente se asignó a una oficina de censos “temporaria”, con lo cual se puso en entredicho la sostenibilidad de la capacidad institucional. Habida cuenta de los considerables cambios demográficos ocurridos en el país desde el último censo, el acceso a datos demográficos precisos se ha convertido en una prioridad para el gobierno central. También se reconoció que la Oficina General de Estadísticas necesitaba un refuerzo institucional importante, porque el censo de 1980 no había incluido la población del interior y la publicación de sus resultados demoró 12 años. En 1996, el Banco brindó recursos de cooperación técnica por un monto de US\$1,8 millón, a fin de reforzar el marco institucional y la capacidad de la Oficina General de Estadísticas. Aunque en el Documento de programación de 1999 no se identificó al censo como una necesidad o una prioridad, se incluyeron un préstamo de US\$3,4 millones y una operación de cooperación técnica paralela para preparar y difundir los resultados del Sexto Censo General de Población en un plazo de dos años y medio desde la enumeración. En 2004, el Banco aprobó una ampliación contractual por US\$847.145, después que un incendio destruyera el edificio de la Oficina General de Estadísticas y los datos del censo aún no procesados. El gobierno todavía no ha ratificado esa modificación.
- 4.9 Los objetivos de desarrollo del préstamo y de la operación de cooperación técnica son similares, a saber: i) la provisión de datos demográficos, sociales, económicos y culturales precisos y exhaustivos, con fines de planificación nacional y regional y de estudio; y ii) la formación de una capacidad nacional de recolección y análisis de datos. Cabe señalar que debido al incendio, durante la ejecución del préstamo se llevaron a cabo dos censos. La enumeración del séptimo censo se completó en septiembre de 2004 y, desde entonces, se publicaron y establecieron en línea cuatro volúmenes de resultados<sup>135</sup>. Con objeto de sustentar la capacidad institucional, dentro del marco de la operación se estableció, por ley, a la Oficina General de Estadísticas como un ente autónomo público. La operación de

cooperación técnica y el préstamo lograron sus objetivos. La planificación para el plan plurianual 2006-2010 se ha basado en datos actualizados y la capacidad institucional de la Oficina General de Estadísticas aumentó, medida por la productividad en la obtención, el análisis y la difusión de datos.

- 4.10 **Descentralización**<sup>136</sup>. Históricamente, Suriname ha tenido un gobierno sumamente centralizado y las estructuras de gobernanza local no se formaron sino en los años ochenta, conforme a la nueva constitución. Hoy día, el país se divide en 10 distritos<sup>137</sup>. Las responsabilidades de los gobiernos locales son limitadas y se concentran en la infraestructura de pequeña escala, el mantenimiento del medio ambiente local y la administración del distrito. Los recursos financieros se encuentran muy limitados por esta clase de estructura y aunque la ley de instituciones regionales de 1989 habilitó a los distritos para establecer impuestos locales, en la práctica éstos no existen y las transferencias de ingresos del gobierno central son magras (0,05% del PIB en 2001). En 2001, el Banco aprobó el *Programa de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales*, de US\$4,9 millones, con objeto de dotar a los gobiernos locales con el marco jurídico y la capacidad institucional básica para asumir su propia administración fiscal. El préstamo se preparó con US\$750.000 de la Facilidad para la preparación de proyectos, a la cual se sumó una operación de cooperación técnica por US\$300.000.
- 4.11 En materia de ingresos, el programa procura lograr la devolución parcial de impuestos que se justifican para la administración de los distritos<sup>138</sup> e introducir nuevos tributos locales (es decir, impuesto a las mejoras). En cuanto a los gastos, el programa tiene por objeto crear sistemas independientes de administración financiera y convertir en permanentes a las autoridades presupuestarias de transición de los distritos. El documento de préstamo no incluye un análisis de la forma en que la descentralización económica mejoraría la gobernanza. Además, en el proyecto prácticamente se ignora el tratamiento de temas de vital importancia que podrían obrar como disuasivos de una descentralización efectiva, como, por ejemplo, los siguientes: i) una limitada capacidad administrativa en el plano local; ii) las demoras en la asignación de los fondos para los distritos (debido a la inestabilidad fiscal en el plano central); iii) la imposición de las estructuras de gobierno local sobre las estructuras tradicionales en el interior. Un riesgo percibido es la falta de respaldo político para las reformas legislativas, que se considera modesto porque, al presente, el clima político en Suriname es sumamente propicio para las reformas en materia de descentralización (página 35). En ese contexto, el préstamo ignora dos hechos básicos: i) en Suriname, las iniciativas de descentralización se remontan a 1987 y, hasta el presente, el progreso ha sido lento; y ii) la fragmentación podría entorpecer el ritmo del cambio de la legislación, aun cuando se suponga que cada partido, en forma individual, respalda el programa.

- 4.12 El progreso hacia la descentralización ha sido lento y su efecto en cuanto al mejoramiento de la gobernanza sigue siendo desconocido. Conforme al ISDP de diciembre de 2005, se había desembolsado 47% de los recursos del préstamo; sin embargo, la legislación para la devolución de funciones centralizadas a los distritos seguía pendiente. Sobre la base de las recomendaciones de la evaluación intermedia, el proyecto se prorrogó por un año adicional. Sin embargo, el éxito dependerá de la aprobación de leyes relativas a la generación autónoma de ingresos y administración presupuestaria en el ámbito local, donde la población y la capacidad son escasas.
- 4.13 ***Administración pública.*** Como se indicó en el Capítulo I, la necesidad de una reforma profunda de la administración pública fue diagnosticada a comienzos de los años noventa, pero el diseño de un plan concreto para llevarla a cabo de manera apropiada (con el mayor grado de respaldo político y el menor costo social posibles) recién comenzó a considerarse seriamente hace pocos años. En 2004 se aprobó el préstamo para gestión del sector público, de US\$5 millones, cuyo objetivo fue el examen de marco normativo de la administración pública (Ley de Personal, de 1962). El préstamo también previó mejoras en el registro civil y en el sistema de adquisiciones públicas. Además, el Banco adjudicó recursos de cooperación técnica por valor de US\$700.000 para el desarrollo de un *Plan para la reforma del sector público* que asistiría a país para: i) la determinación de las rigideces estructurales dañinas para la eficiencia, la efectividad y la transparencia en el sector público; ii) la definición de una estrategia socialmente y políticamente sensible para la transformación del sector público; y iii) la obtención del consenso político y electoral necesario para poner en práctica la estrategia.
- 4.14 Cabe prever que el proceso de reforma será lento debido a i) la resistencia de la sociedad a que se efectúen cambios en su estructura; ii) la necesidad de un profundo consenso político antes de que se inicie la reforma, especialmente en ámbitos que conllevan medidas impopulares (es decir, reducción del sector público)<sup>139</sup>, y iii) las dificultades para reinsertar en un sector privado débil el grueso del empleo reestructurado. En otras palabras, la reforma integral de la administración pública se considera como un elemento de una estrategia amplia de mediano plazo cuya ejecución exigirá un compromiso firme de la sociedad. A diciembre de 2005, el plan había ayudado al gobierno a delinear y analizar a fondo un documento de visión para 2015 con las partes interesadas; sin embargo, el préstamo aún no había alcanzado la elegibilidad para su desembolso.
- 4.15 ***Las empresas públicas y las entidades paraestatales*** han desempeñado un papel importante en la economía de Suriname, como proveedoras de servicios básicos (electricidad, telecomunicaciones, transporte y agua) y en actividades productivas generalmente asignadas al sector privado (agroindustrias, banca, etc.). En el Capítulo I se señaló que las operaciones con un bajo nivel de eficiencia y el desplazamiento de las inversiones privadas constituyen desafíos relacionados con

esas empresas. El gobierno aún no dictó una ley de inversiones para la privatización de sus compañías, pero aunque entre en vigencia una legislación adecuada, la atracción de capital privado a las empresas que previamente pertenecieron al Estado será un proceso de mediano plazo, cuyas posibilidades de éxito dependen de la ejecución oportuna de otras reformas estructurales de la economía (*Anexo 4.3*). La privatización de empresas estatales exigirá el diseño de un minucioso plan de acción y un firme compromiso de la sociedad surinamesa—incluidos el gobierno, el sector privado y los sindicatos. Para ello, el Plan para la reforma del sector público también abordará la intervención del Estado en el sector productivo y definirá medidas para la privatización de empresas estatales. En 2004 se aprobó una operación de cooperación técnica separada para la preparación de un plan de acción para la privatización de (cuatro) agroindustrias, cuyos resultados, de momento, no se pueden medir.

## **B. Revitalización del sector productivo**

- 4.16 Durante el período examinado, el establecimiento de un marco de políticas propicio para la reactivación del sector productivo y el estímulo al comercio ha constituido un aspecto saliente de la agenda de desarrollo de Suriname. En su Programa de país, el Banco ha considerado esta prioridad mediante: i) el respaldo a la reforma de las políticas comerciales y agrícolas; y ii) la extensión de crédito para estimular al desarrollo industrial.
- 4.17 **Comercio y agricultura.** La agricultura constituye el 9% del PIB de Suriname y el arroz es el cultivo más importante, seguido por las bananas. Como se dijo, desde 1999 el país ha abolido o reformado, gradualmente, varios instrumentos comerciales, para dar paso a un régimen comercial cada vez más abierto. Antes de esa fecha existía un sistema restrictivo de controles del comercio que perjudicaba a la industria arrocera. Conforme a la Reglamentación de Importaciones y Exportaciones de 1954 se aplicaba un régimen de licencias no automáticas a todas las importaciones y exportaciones, para racionar las divisas y proteger a los productores locales de la competencia externa<sup>140</sup>. Asimismo, las licencias se otorgaban a discreción del Ministerio de Comercio e Industria, embarque por embarque y, a menudo, necesitaban la aprobación de otras entidades.
- 4.18 Sobre la base de una amplio trabajo de estudios económicos y sectoriales<sup>141</sup>, el Banco se centró en la revitalización de la agricultura por medio de la reforma de políticas y del comercio<sup>142</sup>. El Préstamo de política agrícola y comercial, un préstamo en apoyo de reformas de política de desembolso rápido cifrado en US\$30 millones, se aprobó en 1998, con objeto de facilitar el desarrollo económico sostenible por medio de i) la eliminación de limitaciones innecesarias y costosas para el comercio; ii) la eliminación de escollos artificiales para las exportaciones de arroz (controles de mercado); iii) la protección de la salud humana mediante el mejoramiento de la seguridad de los alimentos, y iv) la puesta en práctica de una política participativa de ordenación forestal sostenible.



Las reformas apuntaban a diversificar los productos y mercados de exportación porque el criterio intervencionista había rendido magros resultados, la ayuda de los Países Bajos había disminuido y el acceso libre de tarifas al mercado arrocero europeo se había reducido radicalmente<sup>143</sup>. Se utilizó una operación de cooperación técnica para preparar el plan de acción.

- 4.19 Con respecto al comercio, el préstamo se aprobó en momentos en que Suriname procedía a la liberalización de su régimen comercial. En el ITP no constan datos de resultados mensurables que documenten la consecución de los objetivos de desarrollo en cuanto a mejoramientos de la eficiencia, la transparencia o el bienestar. Sin embargo, el Préstamo de política agrícola y comercial rindió resultados satisfactorios en cuanto a la reforma del marco normativo del comercio. En 1999 se eliminaron los requisitos de licencias cambiarias<sup>144</sup>; en mayo de 2002, se anuló la obligación de vender el producto de las exportaciones no minerales en los bancos locales<sup>145</sup>, y la anacrónica Reglamentación de Importaciones y Exportaciones de 1954 se reemplazó con una nueva ley que permitió el libre movimiento de bienes<sup>146</sup>. El marco normativo se ajusta a las obligaciones de Suriname en los ámbitos de la OMC y de la CARICOM, e incluye medidas sanitarias, fitosanitarias y contra el dumping. Actualmente, las autoridades indican que los bienes franquean la aduana en un plazo de tres días, pero pareciera que aún hay margen para una mayor simplificación de los procedimientos aduaneros, que reduciría los costos de transacción.
- 4.20 En el sector de la agricultura, el estudio económico y sectorial que sirvió de base al préstamo identificó limitaciones de políticas, de infraestructura, financieras y para las inversiones. El proyecto, sin embargo, se concentró solamente en el ámbito de las políticas. De hecho, en el ITP se señala que la intervención en el sector arrocero, si bien necesaria, no constituía una condición suficiente para el mejoramiento de la competitividad<sup>147</sup>. En el ISDP se propusieron dos indicadores relacionados (tasa de crecimiento del sector agrícola y aumento de las exportaciones agrícolas), pero ninguno se concretó y, en cambio, la participación de la agricultura en el PIB disminuyó a partir de 2000, como consecuencia de problemas de larga data y de un colapso del subsector de la banana en 2002 y 2003. Suriname exporta arroz a los Estados Unidos bajo condiciones preferenciales pero su acceso a los mercados de la Unión Europea se redujo sustancialmente debido a restricciones externas, incluida la Iniciativa de Todo menos Armas<sup>148</sup>. Suriname trata de diversificar los mercados para sus exportaciones de arroz y en 2003 firmó un acuerdo con Brasil para la exportación de arroz con un arancel reducido<sup>149</sup>. El sector arrocero también considera el mercado del Caribe, en especial el de Jamaica, al que puede exportar libre de derechos y cuotas al amparo de los mecanismos de la CARICOM.
- 4.21 En materia de silvicultura, la falta de una política forestal integral con sustento de leyes ha sido un factor importante de limitación del desarrollo sostenible<sup>150</sup>. La Fundación de Ordenación y Control de la Producción Forestal (SBB) se creó para

ordenar el sector forestal, aumentar los ingresos del gobierno por concepto de extracción de madera y mejorar la calidad de las estadísticas forestales. En 2002, el Banco facilitó el cumplimiento del mandato de la SBB con una operación de cooperación técnica para la formulación de una política forestal sostenible. Al mes de diciembre de 2005, para la ejecución integral se seguía necesitando el accionar de todas las partes interesadas, incluida la legislatura. Es necesario un mayor grado de fortalecimiento institucional para consolidar esas mejoras<sup>151</sup>.

- 4.22 **Crédito global.** Según se indica en el Capítulo I, el desempeño económico de Suriname sufrió un pronunciado deterioro en los años ochenta, conforme la inflación aumentaba. En estas circunstancias, el desarrollo del sector industrial desempeña un papel clave en la revitalización de la economía, como proveedor de oportunidades de empleo para la fuerza de trabajo creciente y merced a la generación de divisas sumamente necesarias. Los esfuerzos de Suriname para desarrollar su sector industrial incluyeron el establecimiento de entidades promotoras del crecimiento como el Centro de Promoción del Desarrollo Industrial y la Exportación (INDEX) y el Banco Nacional de Desarrollo (NDB), así como políticas específicas de comercio, cambios y precios. El Banco respaldó la iniciativa del gobierno mediante la aprobación de un Programa de crédito global industrial de US\$6 millones (1986) y una operación paralela de cooperación técnica para el fortalecimiento del NDB, organismo ejecutor del programa, cuyos objetivos principales eran i) el estímulo a la expansión y el mejoramiento de empresas industriales y agroindustriales, mediante el financiamiento de proyectos elegibles concebidos para crear o ahorrar divisas, y ii) la promoción de un incremento de las oportunidades de empleo mediante subpréstamos del NDB. Para preparar el préstamo se adjudicaron dos operaciones de cooperación técnica de pequeña envergadura.
- 4.23 Debido a la política del Banco sobre destrucción de archivos, ni en la Representación ni en RE3 se encontraron documentos originales relativos a la ejecución y conclusión de esta operación. Las únicas referencias a sus resultados se encontraron en las Estrategias de país<sup>152</sup>. La conclusión es que el efecto fue limitado. El préstamo no alcanzó sus objetivos en términos de creación de empleo, estableciendo 91 puestos de trabajo nuevos, de los 175 planificados. Además, el costo medio de cada nuevo puesto de trabajo fue de US\$66.000, tres veces más de lo previsto, y 18 veces más que el PIB per cápita<sup>153</sup>. En el Memorando de programación de 1997 se señala que la eficacia del programa se puede haber visto perjudicada por la marcada sobrevaluación del tipo de cambio durante el período de ejecución, la aceleración de la inflación y un entorno normativo y de incentivos no conducente a un desarrollo industrial sostenible. Sin embargo, el préstamo contribuyó al refuerzo de la capacidad institucional del NDB y del INDEX, y también fomentó el inventario del NDB, inyectando recursos en momentos en que la asistencia neerlandesa se había cortado. No se encontró información acerca de los ahorros de divisas.

### C. Desarrollo social y humano

- 4.24 Tradicionalmente, Suriname ha consagrado un considerable caudal de recursos al sector social, pero los episodios periódicos de crisis económica e interrupción de la ayuda desde comienzos de los años ochenta, han reducido sensiblemente la capacidad del gobierno para sustentar sus inversiones en infraestructura social y en la prestación de servicios. El Banco, ha coadyuvado al sustento del sector mediante un programa de préstamos y operaciones de cooperación técnica para i) educación; ii) salud; iii) vivienda; iv) desarrollo de la comunidad; y v) medio ambiente.
- 4.25 *En cuanto a la educación*, los prolongados períodos de inestabilidad política y económica han provocado un déficit de recursos en el sistema, una espiral descendente en el desempeño del sector y la emigración de gran parte del personal capacitado a los Países Bajos. Con recursos de cooperación técnica, el Banco preparó un programa de mejoramiento de la calidad de la enseñanza primaria, que se aprobó en 1985. Los objetivos de esta operación por US\$8 millones eran los siguientes: i) consolidación de un servicio permanente de desarrollo de planes de estudios; ii) establecimiento de un mecanismo permanente de capacitación práctica de los docentes; iii) suministro de libros de texto a los estudiantes y guías escritas a los docentes; iv) facilitación del acceso a los materiales didácticos por medio de un centro de recursos de aprendizaje y una red de bibliotecas escolares, y v) mejoramiento de la calidad de la enseñanza.
- 4.26 Según el ITP, el proyecto se vio limitado desde el principio, ya que, al aprobarse los contratos del préstamo (1986)<sup>154</sup>, la unidad ejecutora carecía de toda experiencia y, además, en ese momento la Representación no tenía suficiente personal. La ejecución se vio complicada más aún por la escasez de contrapartes locales y la pérdida de interés por parte del gobierno. Al cabo de siete años, la operación se canceló por irregularidades en el componente de obra civil. Si bien se había desembolsado 48% del proyecto, éste no había alcanzado ninguno de sus objetivos. Según el ITP, se había completado apenas 20% del centro de recursos de aprendizaje, no se había instalado ninguna de las 54 bibliotecas y no se había establecido ninguna capacidad permanente para renovar el sistema educativo. Si bien en el Memorando de planificación de 1999 se considera que el componente de planes de estudio tuvo más éxito, se observa que el reemplazo de libros de texto reutilizables con cuadernos de trabajo descartables hizo que los estudiantes se quedaran sin textos ni materiales docentes porque el gobierno no pudo asumir los costos recurrentes. En síntesis, no solamente el proyecto no alcanzó sus objetivos sino que, por añadidura, privó al sector de recursos escasos que se podrían haber usado con mayor eficacia de otra manera.
- 4.27 En 2003 se aprobó un segundo préstamo de US\$12,5 millones para un proyecto de mejoramiento de la educación básica destinado a consolidar la educación primaria y el ciclo inferior de la secundaria en un sistema continuo de mayor

calidad y eficiencia. Ese préstamo se sumó a una operación de cooperación técnica para la preparación de proyectos. A diciembre de 2005, se había desembolsado 15% del proyecto. Aunque un comentario sobre sus resultados sería prematuro, cabe prever demoras en su ejecución. Según el ISDP, el Ministerio de Educación ha demostrado falta de voluntad política para establecer un ciclo revisado de educación básica de acuerdo con el contrato de préstamo y ha manifestado ciertas reservas en cuanto a avanzar en esta importante reforma sin consultar plenamente a todas las partes interesadas. Este riesgo no se previó. Como en el caso de la reforma del sector público, ahora se contemplan medidas tendientes a crear un consenso en torno a un plan para reformar el ciclo de educación básica.

- 4.28 **Salud.** Los indicadores de salud de Suriname son, en general, comparables a los de la región del Caribe pero, como se indicó en el Capítulo I, el acceso a la atención de salud de calidad ha disminuido. El Banco intervino en 1987 con un préstamo de US\$7,8 millones para efectuar mejoras en el Hospital de Nickerie y una operación de cooperación técnica paralela (US\$985.000) para el refuerzo de la capacidad institucional del Ministerio de Salud. El préstamo, que formaba parte de una iniciativa más vasta del gobierno para el desarrollo de la región occidental del país, tenía por objetivo el aumento de la autosuficiencia y la capacidad médica del Nuevo Hospital de Nickerie, como principal centro de atención secundaria para la región del mismo nombre. Conforme al ITP, la ejecución del préstamo fue sumamente insatisfactoria: i) al período de ejecución original, de 48 meses, debieron añadirse 108 meses para completarla; ii) tras demoras durante los primeros años del proyecto, se completó el componente de obras civiles y se instalaron equipos médicos actualizados, pero el mantenimiento de los nuevos equipos fue inadecuado; iii) el hospital tropezó con graves problemas para atraer y conservar personal médico y directivo calificado, debido a su distancia de la capital y a la noción percibida en cuanto a un nivel de vida más bajo. Este fenómeno, que no se previó como un riesgo para el proyecto, determinó una subutilización de la capacidad ampliada del hospital. Otro objetivo del proyecto era la transformación del Hospital de Nickerie en una fundación, merced a la cual podría fijar sus propias tarifas en función de la demanda del mercado y avanzar paulatinamente hacia el logro de su autosuficiencia. La fundación se creó pero el Ministerio de Salud siguió limitando los aranceles a la escala nacional y, en el caso del nuevo hospital, las tarifas resultaron insuficientes para financiar costos.
- 4.29 A lo largo de los años, la creciente conciencia acerca de la necesidad de una racionalización y modernización del sector de la salud ha pasado a ocupar el primer plano del diálogo político. En 1998 se aprobó la operación de cooperación técnica de apoyo a la reforma del sector de salud (US\$2,12 millones) para alimentar el proceso. Esa actividad tenía gran pertinencia para mejorar la capacidad de planificación en el seno del Ministerio de Salud, y generó asimismo un documento blanco en el cual se esbozaban medidas para mejorar la eficiencia, calidad, focalización y sostenibilidad de los gastos en salud pública. En 2004 el

Banco aprobó un préstamo de US\$5 millones en apoyo de la ejecución de la reforma del sector de salud y para asegurar que los pobres y los necesitados tuvieran acceso a una atención de salud de buena calidad. Al mes de diciembre de 2005, no se había desembolsado sino 7% del préstamo, por lo cual es demasiado temprano para formular comentarios sobre sus resultados.

- 4.30 ***Vivienda para grupos de ingreso bajo.*** El gobierno ha manifestado reiteradamente la importancia que atribuye al mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar social de sus ciudadanos, por medio de programas mejorados de vivienda y de desarrollo comunitario. Los desafíos que se presentan para el suministro de vivienda a las familias de ingreso bajo de Suriname son lo limitado del acceso a los subsidios financieros; las altas tasas de interés de las hipotecas; los problemas con las cesiones de terrenos, las reglamentaciones y los impuestos sobre las transferencias, y el alto costo de la construcción y la urbanización. El acceso a la vivienda asequible se ve trabado, asimismo, por la agudización de la pobreza en Suriname y la emigración no planificada hacia las zonas urbanas. El Banco intervino con un préstamo de US\$750.000 en el marco de la Facilidad para la preparación de proyectos, destinado a la preparación del Programa de albergue para familias de ingreso bajo (LISP) y un préstamo ulterior de US\$9,8 millones con objeto de i) mejorar las condiciones de vivienda para familias de ingreso bajo e ingreso moderado; ii) aprovechar los recursos de las instituciones financieras privadas y ONG más capaces de Suriname, para brindar asistencia a las familias desatendidas a fin de que mejoren o construyan su vivienda; y iii) imprimir mayor eficiencia, equidad y transparencia a las políticas y subsidios para la vivienda. Esos objetivos concuerdan con la meta política del gobierno en cuanto al mejoramiento de las condiciones de la vivienda. Los beneficiarios fueron definidos como hogares de ingreso bajo y moderado residentes en vecindarios elegibles donde el ingreso de alrededor de 65% de la comunidad está por debajo de la línea de pobreza, de US\$188 por mes<sup>155</sup>. El indicador fijado como meta intermedia era el de haber construido o rehabilitado 1.500 casas y para el término del préstamo de cinco años, el de haber implementado más de 4.000 soluciones de vivienda (3.300 casas rehabilitadas y 740 nuevas viviendas básicas).
- 4.31 El Programa de albergue para familias de ingreso bajo se aprobó en diciembre de 2001, pero el primer desembolso recién tuvo lugar en junio de 2003, y al llegar diciembre de 2004, el sistema PAIS colocó a dicho programa en estado de alerta. Desde el punto de vista estricto de la eficacia en función del costo, el proyecto exhibió lentitud en el desempeño, habiendo llevado a término solamente 37 soluciones de vivienda y desembolsado 15% de su financiamiento, monto del cual la mitad se gastó en la administración del programa y apenas 0,3% en rehabilitaciones y construcciones nuevas. Los principales problemas de ejecución parecen relacionarse con el diseño original del proyecto, que se modificó en 2005 para eliminar una restricción a la participación sobre la base del vecindario, aumentar el umbral de ingresos para los beneficiarios y lanzar una campaña de comercialización social a fin de mejorar la comprensión pública del programa. De

acuerdo con el ISDP de diciembre de 2005, los ajustes están comenzando a rendir resultados favorables —la demanda de subsidios por parte de los hogares ha aumentado considerablemente para situarse en torno a las 90 solicitudes por mes, la disponibilidad de productos financieros locales ha crecido, al igual que la existencia de pequeños contratistas bien preparados, y los desembolsos del proyecto casi se han duplicado, para llegar a 28%.

- 4.32 ***Inclusión social.*** Ante el auge de la pobreza durante los años noventa, en el Memorando de programación de 1999 se programó una operación de cooperación técnica para la preparación de la estrategia de desarrollo social y reducción de la pobreza y, como parte de este ejercicio, se destacó el déficit de la infraestructura social al cabo de dos decenios de declinación económica<sup>156</sup>. En 2000, el Banco aprobó un préstamo de US\$10,3 millones para el establecimiento de un Fondo de desarrollo comunitario destinado a ampliar el acceso de las comunidades más pobres a la infraestructura económica y los servicios que reflejan a sus necesidades prioritarias, y cinco operaciones de cooperación técnica por un total de US\$925.600 para la preparación de dicha operación.
- 4.33 Hasta ahora, los resultados han sido decepcionantes. En mayo de 2005, para una evaluación intermedia del Fondo de desarrollo comunitario, se procedió al examen de seis proyectos en curso y terminados, representativos de todas las zonas geográficas y equivalentes a 60% de las inversiones de dicho fondo. En el marco lógico se había previsto que, para esa fecha, se habrían ejecutado satisfactoriamente 175 proyectos, pero sólo había cuatro concluidos. La eficiencia de dicho fondo en función del costo es por demás deficiente. El costo de la administración de proyecto ha equivalido a 271% de las inversiones comunitarias en los primeros cuatro años de ejecución y para diciembre de 2004, los recursos para la administración del programa se habían agotado<sup>157</sup>. La duración media del ciclo de los proyectos ha sido de 12 meses, en lugar de los cinco planificados, y el modelo de participación comunitaria empleado en el proyecto no ha funcionado. La mayoría de los 133 interesados entrevistados consideró escasa su participación en las inversiones, aunque 60% de los beneficiarios opinó que sus condiciones de vida habían mejorado. Después de la evaluación, el préstamo se prorrogó por espacio de dos años con una nueva estructura orgánica, un nuevo plan financiero y un manual de operaciones revisado. En vista de lo limitado del avance registrado por el préstamo a diciembre de 2005 (27% desembolsado y siete proyectos concluidos), parece improbable que el Fondo de desarrollo comunitario alcance sus metas en materia de productos o resultados.
- 4.34 ***Ordenación medioambiental y desarrollo sostenible.*** Suriname es un país rico en recursos naturales. Más de 80% del país está cubierto por una selva tropical y cuenta con un rico patrimonio de agua, vida silvestre, peces y minerales. Empero, como se dijo en el Capítulo I, numerosos factores reducen la posible contribución del desarrollo sostenible al crecimiento en el largo plazo, entre ellos la dependencia de la economía respecto de la extracción de recursos naturales, la

falta de objetivos de conservación en la planificación del desarrollo y la ausencia de recursos y reglamentos para una la salvaguardia efectiva de los ámbitos protegidos. De acuerdo con el Plan Nacional de Acción Ambiental, de 1997, el Presidente de Suriname solicitó al Banco su asistencia para el desarrollo de un marco institucional y jurídico nacional de política y ordenación del medio ambiente, incluido el establecimiento del Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo de Suriname (NIMOS) y, con ese mismo objetivo, el Banco adjudicó dos operaciones de cooperación técnica no reembolsable, en 1998 y en 2000. Esas operaciones de cooperación técnica, que representan 80% (US\$1,9 millón) de todos los recursos del subsector, fueron evaluadas por la Comunidad Económica Europea, que cofinanció el proyecto.

- 4.35 En el informe de evaluación se indica que i) el personal del NIMOS está bien capacitado y su producción técnica es de alto nivel; ii) se han configurado, aunque no se pusieron en práctica, un excelente sistema de evaluación medioambiental y un manual de seguimiento y verificación; iii) los distintos estudios medioambientales específicos han ayudado a la elaboración de pautas medioambientales y de un plan de acción conexo, y iv) está pendiente la elaboración de normas medioambientales y códigos de práctica para sectores clave (como la minería, la silvicultura, la agricultura, el transporte y la infraestructura). Si bien en el informe se reconoce que el proyecto de legislación constituye un logro decisivo, la Asamblea Nacional aún no ha obtenido respaldo suficiente de los distintos partidos para la aprobación e implementación del marco normativo y, por consiguiente, el aporte de la operación al desarrollo es limitado.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

- 5.1 ***El presente examen tiene por objeto evaluar el Programa de país del Banco en función de cinco criterios, a saber: relevancia, coherencia, eficiencia, eficacia y evaluabilidad. A continuación se presentan las conclusiones.***
- 5.2 Relevancia - En general, la transformación del enfoque del Banco en un programa relevante y eficaz ha sido decepcionante. Entre 1980 y 2004, el Banco aprobó 11 préstamos, de los cuales tres se han desembolsado completamente y uno se canceló. En general, no se determinó la prioridad de las intervenciones ni se estableció continuidad entre los proyectos. Para su Programa de país, el Banco partió de la premisa previa de que se mantendría un entorno macroeconómico favorable, pero no trabajó con el gobierno ni con sus entidades asociadas en el ámbito del desarrollo con objeto de identificar un modelo adecuado para abordar este tema fundamental.

- 5.3 ***En el futuro, es imperioso que el Banco siga respaldando el esfuerzo de Suriname para mejorar la eficiencia del gasto público.*** La reducción del tamaño de la administración pública y el mejoramiento de su calidad, así como la disminución del número de empresas públicas, siguen constituyendo aspectos clave de las reformas estructurales aún pendientes. Las dimensiones de la administración pública y el monto correspondiente de sus sueldos superan con creces los niveles corrientes de América Latina y el Caribe<sup>158</sup> y este fenómeno ha incrementado la vulnerabilidad fiscal<sup>159</sup> y ha desarticulado el mecanismo de incentivos del empleo público<sup>160</sup>. La baja eficiencia y el desplazamiento de la inversión privada se han vinculado con el hecho de que en el país opera un gran número de empresas públicas<sup>161</sup>.
- 5.4 ***Habida cuenta de las principales características y limitaciones de Suriname, los argumentos a favor de la descentralización deben considerarse con cautela,*** por las razones expuestas en el Capítulo IV. Las restricciones que impone la considerable limitación de los recursos financieros y las capacidades administrativas siguen representando un programa prioritario para solucionar en el plano central. En este contexto, la transferencia de recursos del gobierno central a las autoridades locales puede socavar aún más la frágil situación macro-fiscal y fomentar un comportamiento irresponsable en materia de gastos (el denominado problema del “fondo común”).
- 5.5 ***El Banco mantuvo un programa operativo de bajo nivel, ante lo cual el gobierno acumuló una experiencia de trabajo limitada con aquel, y viceversa.*** Esto obedece, en parte, al acceso de Suriname a un volumen considerable de recursos no reembolsables bilaterales, así como a las restricciones para la concesión de préstamos impuestas por la situación macroeconómica del país, la limitada participación de los beneficiarios en la preparación de los proyectos y la escasa eficiencia de la ejecución de los préstamos. También es resultado de la baja prioridad que el Banco asignó al establecimiento de su Representación. En efecto, sólo al cabo de seis años del ingreso de Suriname al Banco quedó establecida una Representación plenamente operativa; no obstante, el personal internacional asignado al país en general no poseía el dominio idiomático necesario para poder desempeñarse sin inconvenientes desde el principio, por lo cual la práctica de supervisión fue deficiente en los Ciclos I a III.
- 5.6 ***La capacidad operativa de la Representación es importante para la relevancia y la eficiencia del Banco.*** Los países pequeños con una base de recursos humanos limitada tienden a recurrir mucho a los especialistas de las Representaciones en procura de asistencia técnica. Esta práctica compite con la gran carga de trabajo administrativo que imponen a los especialistas los préstamos y las operaciones de cooperación técnica y con la necesidad de un grado de supervisión mayor para



mantener una corriente de desembolsos saludable. Para subsanar esta brecha de aptitudes, la Representación ha recurrido a la Sede y a consultores externos, generando altos costos de transacción y, ocasionalmente, proyectos basados más en opiniones externas que en un diagnóstico preciso<sup>162</sup>.

- 5.7 ***En todas las estrategias de país, los documentos de préstamo, los ISDP y los ITP se ha indicado que la débil capacidad institucional constituye un riesgo,*** pese a lo cual, al cabo de 25 años de indicarse ese riesgo y de un número idéntico de años de mitigación a nivel de proyecto, el problema persiste.
- 5.8 ***En todas las estrategias de país falta una comprensión de la manera en que la fragmentación política y étnica ha limitado la ejecución de las políticas públicas.*** Suriname tiene un sistema político caracterizado por muchos grupos bien definidos que participan con buen resultado en la política de coaliciones. Por ende, el costo de la consecución de un consenso social es alto y debe tomarse en cuenta al dimensionarse el programa del Banco<sup>163</sup>. El hecho de que no se haya podido prever esa restricción inherente redujo la pertinencia del programa del Banco y la eficiencia de ejecución de los programas.
- 5.9 ***Coherencia - Para establecer la relevancia del Banco como socio en el ámbito del desarrollo en un mercado favorecido por la asistencia bilateral, se financió con recursos de cooperación técnica una serie de proyectos autónomos (que en otros países habrían recibido financiamiento por medio de préstamos).*** Para incrementar su coherencia, el BID también usó la cooperación técnica para llevar a cabo estudios de diagnóstico sectorial en respaldo de la preparación de proyectos. En términos globales, las operaciones de cooperación técnica constituyen 21% de la cartera histórica de Suriname, pero en las estrategias de país se previó un número relativamente reducido de operaciones de esta índole. Como resultado de esto, el efecto general del programa de cooperación técnica se diluye entre numerosas actividades realizadas por una sola vez, muchas de ellas promovidas por una necesidad inmediata más que por un marco de desarrollo.
- 5.10 ***El diálogo de políticas ha resultado ser uno de los instrumentos más sólidos utilizados por el Banco.*** A lo largo de los años, el Banco se ha convertido en el donante más importante asociado con el gobierno para la reforma de políticas, y su diálogo de políticas ha desempeñado un papel importante en el establecimiento de consenso en torno a temas clave como la liberalización del comercio internacional, la reforma impositiva y la reforma del sector público.
- 5.11 ***Eficiencia- La eficiencia de la ejecución de los préstamos es baja.*** La tasa de desembolso para Suriname va a la zaga del promedio del Banco y sólo un préstamo ha estado por encima de la norma en este sentido. En general, las demoras guardan relación con el desfase entre el alcance de un proyecto y la capacidad institucional correspondiente; además, la complejidad que entraña el logro de consenso para la aplicación de políticas se ha subestimado en forma

sistemática. Dejando de lado los casos atípicos, el período medio de duración para los préstamos concluidos es de 24 meses —38% más que lo corriente en el Banco (17,4 meses).

- 5.12 ***El desempeño de la cartera de préstamos del Banco mejoró mucho en el Ciclo IV.*** En 2003, 69% de la cartera de préstamos del Banco se encontraba en riesgo. Tras un aumento significativo del cumplimiento, por parte de la Representación, de las inspecciones técnicas y financieras, la Representación logró disminuir el factor de riesgo al 20% para diciembre de 2005. El mejoramiento del desempeño refleja un mejoramiento paralelo en cuanto a la coherencia general y el surgimiento del Banco como socio clave en el diálogo de políticas.
- 5.13 ***Efectividad - La efectividad en el desarrollo del Programa de país del Banco es baja.*** Los proyectos no se vinculan con objetivos mensurables en el Programa de país, y tampoco se vinculan entre sí de manera que permita aprovechar las economías de escala o los impactos. En los 24 años que el Banco lleva operando en Suriname sólo se desembolsaron totalmente tres préstamos y uno se canceló debido a irregularidades. Conforme al Programa de país correspondiente a 1999 (página 6), la ejecución de dos de los [tres primeros] proyectos tropezó con problemas de ejecución considerables y ninguno [enseñanza primaria, Hospital de Nickerie o crédito global] se tradujo en un aporte neto al desarrollo. El Préstamo de política agrícola y comercial y el Proyecto del censo siguen siendo los únicos que hasta la fecha han arrojado un efecto importante. Sin embargo, modificaciones recientes al Programa de albergue para familias de ingreso bajo han fomentado un movimiento hacia los resultados iniciales. El resto de la cartera es demasiado reciente o está demasiado rezagado como para que pueda corroborarse en este momento su aporte al desarrollo.
- 5.14 ***Si bien la deuda de Suriname con el Banco es relativamente pequeña, el endeudamiento general del país ha aumentado.*** A pesar de los avances recientes relacionados con la puesta en práctica de un nuevo sistema de registro de la deuda, la gestión de la deuda en Suriname sigue siendo deficiente. Un aspecto pendiente clave es la regularización de los pagos del servicio de la deuda del gobierno central con los acreedores extranjeros.
- 5.15 ***Evaluabilidad - En ninguna estrategia de país se fijaron resultados, objetivos ni datos mensurables a nivel de programas.*** Debido a ello, los documentos de programación carecen de un análisis riguroso de los factores que pueden ayudar u obstaculizar para Suriname la consecución de sus objetivos de desarrollo a mediano y largo plazo. También falta una definición clara del papel que podría desempeñar el Banco brindando asistencia al país para que satisfaga sus prioridades nacionales de desarrollo. Asimismo, los objetivos de desarrollo y los resultados previstos de los primeros préstamos no son claros o carecen de resultados cuantificables<sup>164</sup>. La falta de un sistema fiable de seguimiento y

evaluación restringe las posibilidades de que Suriname sea elegible para beneficiarse de todos los instrumentos financieros disponibles dentro del Nuevo Marco de Financiamiento.

- 5.16 ***Las operaciones de cooperación técnica constituyen un importante vehículo para las actividades del Banco, pero no se ciñen a las mismas normas de evaluación que se aplican a los préstamos.*** Estas operaciones no son objeto de un seguimiento tan riguroso como lo son los préstamos, por parte del país o del Banco, ni se documentan tan sistemáticamente. En consecuencia, las lecciones aprendidas de la ejecución de la quinta parte de la cartera de Suriname no siempre son tenidas en cuenta por la memoria institucional.

## **B. Recomendaciones**

- 5.17 ***La nueva estrategia de país ha de ayudar al gobierno a analizar y renovar su modelo de desarrollo en ámbitos estratégicos acordados, por medio de un programa activo de diálogo de políticas, estudios económicos y sectoriales y la focalización de los recursos de cooperación técnica.*** En la Estrategia de país, al establecerse los objetivos programáticos y el correspondiente alcance, debe prestarse atención al ritmo de reforma previsto y al impacto que la fragmentación política y étnica tiene en la toma de decisiones.
- 5.18 ***En la nueva estrategia deben definirse claramente su meta estratégica y sus objetivos de desarrollo a nivel programático, dentro de un marco de resultados, incluidos indicadores básicos, parámetros de referencia y metas.*** Allí se han de analizar los resultados de las estrategias anteriores, las demoras en la ejecución y los problemas sistémicos, a fin de identificar las lecciones aprendidas, validar los supuestos que sustentaron las estrategias anteriores y fijar objetivos de desarrollo realistas a nivel de programa de país.
- 5.19 ***La vulnerabilidad tanto económica como social ha de seguir constituyendo un ámbito de enfoque para el Banco en Suriname.*** En la nueva Estrategia de país debe indicarse de qué manera el Banco puede ayudar a Suriname a establecer las condiciones necesarias para estabilizar la economía, debiendo considerarse, asimismo, el establecimiento de funciones de alivio (como un fondo de estabilización o un financiamiento anticíclico) en su diálogo de políticas con el país y con la comunidad internacional. Debe examinarse también el aumento de la pobreza en el largo plazo y deben definirse estrategias que incrementen la integración de las poblaciones del interior en la economía nacional. El logro de esas reformas ha de considerarse como componente de una estrategia más amplia y a largo plazo, que exigirá un firme compromiso del gobierno y del electorado.
- 5.20 ***El Banco debe seguir acordando prioridad al imperativo de la eficiencia en la reforma del sector público.*** El diseño inmediato y correcto de un programa de reforma a mediano plazo del sector público, seguido por una ejecución exitosa,

sería esencial para la consolidación y el mantenimiento de las ganancias económicas en el largo plazo. Para facilitar la ejecución, la nueva Estrategia de país ha de tener en cuenta los riesgos, supuestos y restricciones inherentes que se relacionan con la toma de decisiones en cuanto a la reforma del sector público y a la política económica.

- 5.21 ***La Estrategia de país debería seguir respaldando los esfuerzos de Suriname para identificar el potencial de diversificación económica y el papel previsto del sector privado.*** Un programa estratégico de operaciones de cooperación técnica y estudios económicos y sectoriales podría ayudar al gobierno a analizar políticas que fomenten la competencia sin una intervención excesiva.
- 5.22 ***Se recomienda que el Banco examine su práctica relativa a la evaluabilidad de las operaciones de cooperación técnica y la comunicación de resultados.*** Si las operaciones de cooperación técnica han de ser un vehículo importante para la intervención del Banco, deben ceñirse a normas institucionales de seguimiento y medición del desempeño. La Estrategia de país ha de considerar una vía para focalizar los recursos de cooperación técnica en forma que produzca economías de escala en asociación con otras inversiones y, en especial, ha de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo propuestos en el Programa de país.
- 5.23 ***Es necesario abordar la lentitud de la ejecución de los proyectos del Banco.*** El Banco debe profundizar su análisis institucional y ampliar su diálogo en torno a los temas atinentes a la ejecución. Los proyectos deben ajustarse a la capacidad viable y a las limitaciones políticas. En general, el Banco debe trabajar en contacto más estrecho con sus contrapartes surinamesas para evaluar y conjurar los riesgos de país, de sector e institucionales, desde el diseño hasta la ejecución, y desde la perspectiva del país. Si bien la Representación ha mejorado en fecha reciente su práctica de supervisión, debe seguir reforzando su vigilancia en el terreno.
- 5.24 ***Para incrementar la coherencia, el Banco debe examinar la eficacia de su actual combinación de instrumentos financieros y no financieros.*** Ante el paso del gobierno al financiamiento de programas y ante el posible agotamiento de los fondos del Tratado Holandés, se recomienda que la nueva Estrategia de país incluya un diagnóstico pormenorizado de los sistemas financieros, administrativos y de información gerencial de Suriname, a fin de documentar las mejoras necesarias para colocar al país en condiciones de aprovechar la totalidad de los instrumentos de crédito flexibles que tiene a su disposición. En el diagnóstico se debería examinar la disposición del país y de la comunidad de donantes en cuanto a pasar a un entorno de enfoque sectorial amplio (SWAP) para la planificación y el financiamiento. Ello exigiría una ulterior armonización de los requisitos financieros dentro de la comunidad de donantes, así como un fortalecimiento de los sistemas nacionales. Por último, la Estrategia de país ha de considerar la forma en que el Banco puede aprovechar su ventaja comparativa como institución

regional para profundizar la participación de Suriname en los diálogos, los intercambios técnicos y la capacitación a escala intrarregional, usando instrumentos no financieros como los fondos de cooperación técnica intrarregional (CT/Intra).

- 5.25 ***Para mejorar la focalización de las inversiones, la eficiencia de los programas y la coordinación de los donantes, el Banco debe trabajar con Suriname para establecer un sistema nacional de inversiones.*** Las operaciones futuras podrían beneficiarse de la armonización de los sistemas administrativos y el establecimiento de un régimen centralizado de supervisión de la planificación, el seguimiento y la presentación de informes en el plano programático, que abarque la totalidad de los proyectos, asegurando así la coordinación de todos los organismos. Otros beneficios al respecto incluyen una mayor transparencia en la asignación de recursos, una mayor memoria institucional y capacidad de aporte de datos para la toma de decisiones, así como eficiencias por medio de economías de escala. En el corto plazo, el Programa de país debe definir la mejor forma en que el Banco puede brindar asistencia a Suriname para inicie el proceso con recursos del PRODEV.
- 5.26 ***El Banco ha de identificar medios para optimizar la participación del personal profesional de la Representación en la conducción del diálogo de políticas, la actualización de la Estrategia de país y el suministro de continuidad a lo largo del ciclo de proyecto.*** Gracias a su conocimiento de las condiciones locales, el personal de la Representación está bien preparado para participar a este nivel; sin embargo, con sólo cuatro especialistas, una cartera relativamente joven y numerosas operaciones de cooperación técnica, los profesionales se ven absorbidos por los menesteres administrativos. En este sentido, el ejercicio relativo a conjuntos de productos debe definir los incentivos y estructuras que han de establecerse para que la Representación focalice el trabajo del Banco en el país. Si el gobierno ha de forjar una alianza sólida con el Banco, debe saber que la Representación constituye la línea de vanguardia del Banco y que está facultada para tomar decisiones. Una mayor división de recursos administrativos con la Sede ayudará a asegurar que esa línea de vanguardia cuente con los medios necesarios para responder a tiempo a las oportunidades estratégicas.
- 5.27 ***Debe examinarse el complemento de personal de la Representación, a fin de asegurar que exista una relación adecuada entre la capacidad técnica y la idoneidad idiomática.*** El modelo de dotación de personal utilizado por las Representaciones más grandes quizá no sea adecuado para Suriname, habida cuenta de la falta de economías de escala, los altos costos de transacción que conllevan las actividades operativas en el país y el precio que debe pagarse por la considerable participación de la Sede. El Banco debe analizar la eficiencia y la eficacia de su modelo operativo actual y definir la modalidad más eficaz en función de su costo para mantener la continuidad, mejorar la ejecución y reforzar la capacidad de los especialistas de la Representación para dedicarse a cuestiones

sustantivas. Ha de considerarse la posibilidad de utilizar en mayor medida los conocimientos técnicos especializados de otras Representaciones en la región.

- 5.28 ***El Banco, por su condición de acreedor multilateral más importante de Suriname, y como parte de su análisis de diligencia debida para la Estrategia de país, debe abordar el tema de la gestión de la deuda y su propio papel en este ámbito.*** En particular, en la Estrategia de país debe analizarse no solamente si el Banco acentuará el problema, sino también cómo puede contribuir a su atenuación (por ejemplo, mediante el aumento de la eficiencia del gasto, un canje de deuda, etc.) En la Estrategia de país han de examinarse las implicaciones de los préstamos del Banco para los niveles de endeudamiento del país; los proyectos de inversión propuestos deben tener un cálculo explícito de la tasa de retorno en el que se demuestren resultados positivos importantes.
- 5.29 ***Es difícil analizar experiencias anteriores del Banco en Suriname, debido a la falta de registros oficiales.*** OVE recomienda que el Banco revise su política relativa a la destrucción de documentos.

## BIBLIOGRAFÍA

Alley, T. y otros (2003): *Civil Sector Reform: Background and Issues (Reforma del sector civil: Antecedentes y problemas)*. Fragmento del informe del Fondo Monetario Internacional sobre Suriname.

Banco Central de Suriname (2004): *Economic Development in the First Half of 2004 (Desarrollo económico durante el primer semestre de 2004)*. Informe de la Dirección de Asuntos Monetarios y Económicos.

Banco Mundial (1980): *Economic Memorandum on Suriname (Memorando económico de Suriname)*. Preparado por la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Informe No. 2851-SUR.

\_\_\_\_, (1982): *Suriname: Agricultural Sector Review (Examen del sector agrícola de Suriname)*.

\_\_\_\_, (1985): *Economic Memorandum on Suriname (Memorando económico de Suriname)*. Preparado por la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Informe No. 5283-SUR. Volúmenes I: Informe principal y Volumen II: Exámenes sectoriales.

\_\_\_\_, (1989): *Economic Memorandum on Suriname (Memorando económico de Suriname)*. Preparado por la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Informe No. 7635-SUR.

\_\_\_\_, y FMI (1998): *Briefing Book on Suriname (Reseña informativa sobre Suriname)*. Informe para la reunión anual. Washington, D.C.

\_\_\_\_, Edstats 2003

\_\_\_\_, (2005): *Suriname Country Profile (Perfil de país: Suriname)*. <http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp>

\_\_\_\_, *Guidelines for Public Debt Management (Pautas de administración de la deuda pública)*.

Bensión, A. (2004). *La crisis del 2002: Mi Gestión Frente al Cataclismo Bancario*. Montevideo, Uruguay.

BID: (1996): *Infraestructura para el Desarrollo –Una agenda política para Suriname*. Preparado en colaboración con el Banco de Desarrollo del Caribe.

\_\_\_\_, (1997): *Revitalización de la agricultura en Suriname*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región 3.

\_\_\_\_, (1997): *Estudio del sector de educación*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región 3.

\_\_\_\_, (1997): *Estudio del sector de salud*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región 3

\_\_\_\_, (1999): *Informe No. 1 sobre el CARICOM Report No. 1*. Preparado por el Instituto de Integración y Desarrollo Regional, Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_, (1999) *Estrategia de desarrollo social y reducción de la pobreza para Suriname*.

- \_\_\_\_, (2000): *Informe sobre la situación del medio ambiente*.
- \_\_\_\_, (2001): *Gobernanza en Suriname*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región 3.
- \_\_\_\_, (2001): *Informe Anual*. Resumen de la situación económica en los países de América Latina en 2001.
- \_\_\_\_, (2002): *El quiebre del aislamiento: La participación de Suriname en las iniciativas de integración regional*. Informe preparado por el INTAL.
- \_\_\_\_, (2002): *Hacia un modelo alternativo de desarrollo en Suriname*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región 3.
- \_\_\_\_, (2003): *Informe anual*. Resumen de la situación económica en los países de América Latina en 2003.
- \_\_\_\_, (2003): *Reseña informativa: Suriname*. Informe sobre las reuniones anuales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dubai, Emiratos Árabes Unidos.
- \_\_\_\_, (2004): *El Sistema de Supervisión de Proyectos: Evaluación de la Utilización de sus Instrumentos*. Informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión.
- \_\_\_\_, (2004): *Instrumentos y Desarrollo – Una Evaluación de las Modalidades de Operaciones de Préstamo del BID*. Informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión.
- \_\_\_\_, (2005): *Suriname – Nota sobre políticas para la preparación de la Estrategia de país*. División de Administración de Recursos Naturales y Medio Ambiente 3.
- \_\_\_\_, (2004): *Suriname: Un estudio de los grupos indígenas y tribales*. Preparado por la División de Países 6 del Departamento Regional de Operaciones 3.
- \_\_\_\_, (2005): *Evaluación ambiental de país - Suriname*, Informe final.
- \_\_\_\_, (2005): *El camino hacia la reforma del sector de salud de Suriname – Examen del sistema de atención de salud y recomendaciones de cambios*.
- \_\_\_\_, (2005): *El programa de albergue para grupos de ingreso bajo – Informe de progreso 2004-4*.
- Burnside C. y Dollar D. (1997). *Aid Spurs Growth – in a Good Policy Environment (La ayuda impulsa el crecimiento – en un marco de políticas apropiado)*. Finance and Development (Vol. 34, No. 4, diciembre de 1997).
- Chapman, D., Levens, M. (1996): *Suriname Education Sector Study (Estudio del sector de educación de Suriname)*, Academy for Educational Development, Washington DC y Ministerio de Educación, Paramaribo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003): *Pobreza y Distribución del Ingreso*. Capítulo 1.
- Comisión Europea (2000) *Feasibility Study on the Restoration of the St. Peter and Paul Cathedral (Estudio de factibilidad de la restauración de la Catedral de San Pedro y San Pablo)*. Reseña de la cooperación entre la Comisión Europea y la República de Suriname.



\_\_\_\_, (2001): *Country Support Strategy Suriname 2001-2006 (Estrategia de respaldo a Suriname 2005-2006)*. Informe final preparado por el Gobierno de la República de Suriname y la Delegación de la Comisión Europea en Suriname. Paramaribo, Suriname.

\_\_\_\_, (2002), *Country Strategy Paper (Documento estratégico de país)*.

\_\_\_\_, (2004): *Joint Annual Review 2004 (Examen anual conjunto)*. Año civil 2003. Cooperación con la República de Suriname.

Craig, J. y otros (1997): *Suriname: The Scope for Budget Reform (Suriname: El alcance de la reforma presupuestaria)* - Informe del Fondo Monetario Internacional.

Departamento de Estado de los Estados Unidos: *Suriname: Country Reports on Human Rights Practices – 2004 (Informe sobre prácticas de derechos humanos en Suriname, 2004)*, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, 28 de febrero de 2005, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41775.htm>.

Easterly, W y R. Levine (1997): *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions (La tragedia del crecimiento de África: Divisiones políticas y étnicas)*, Quarterly Journal of Economics, páginas 1203-1250.

Eersel, C. (2005): *Some Macro-Economic Aspects of the Public Debt of Suriname in the Period 1975-2004 (Algunos aspectos macroeconómicos de la deuda de Suriname en el período 1975 -2004)*. Aton de Kom. Paramaribo, Suriname.

Eichler, R. (1999): *Suriname: Health Sector Assessment (Evaluación del sector de Salud de Suriname)*. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo.

ESCR Centre on Migration, Policy, and Society (COMPAS) (2005): *Suriname Country Study (Estudio sobre Suriname)*, University of Oxford, Oxford, Reino Unido.

Farcas, A., Waissbluth, M. (2003): *National Innovation System: Increasing Surinamese Competitiveness (Sistema nacional de innovación: El incremento de la competitividad de Suriname)* – Propuesta para debate.

Fondo Monetario Internacional (1985): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*. Partes I y II.

\_\_\_\_, (1988): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (1990): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (1993): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (1994): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (1997): *Assessment of the Conditions of the Banking System in Suriname (Evaluación de la situación del sistema bancario de Suriname)*.

\_\_\_\_, (1997): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (2001): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (2002): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (2003): *Recent Economic Developments: Suriname (Acontecimientos económicos recientes: Suriname)*.

\_\_\_\_, (2005): *Staff Report (Informe del FMI)*, Informe de país del FMI No. 06/135.

\_\_\_\_, (2005): *Suriname: Selected Issues (Cuestiones seleccionadas de Suriname)*, Informe de país del FMI No. 05/142, abril de 2005, Washington, D.C.

\_\_\_\_, (2005): *Suriname Country Profile (Suriname, perfil de país)*. <http://www.imf.org/external/country/SUR/index.htm>.

\_\_\_\_, (varios) *Article IV Consultations (Consultas en virtud del Artículo IV)*, Memorandos del personal, Washington, D.C.

\_\_\_\_, Información pública 05/54. Servicio de asesoramiento sobre inversión extranjera (FIAS) (2003): *Suriname: Review of the "Investsur" Initiative to strengthen Suriname's investment climate (Examen de "Investsur", la iniciativa para el mejoramiento del clima para las inversiones en Suriname)*. Preparado en colaboración con la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial.

\_\_\_\_, (2004): *Suriname: Investment incentives, codes, and Promotion Agency (Suriname: Incentivos para la inversión, códigos y entidad promotora)*. Preparado en colaboración con la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial.

Fritz-Krockow, B. y otros (2005): *Suriname – Selected Issues (Cuestiones seleccionadas de Suriname)*. Informe preparado por el Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Gowicharm, R. (2004): *Moral Capital in Surinamese Transnationalism. Ethnic and Racial Studies (El capital moral en el transnacionalismo surinamés. Estudios étnicos y raciales)*. Volumen 27, No.4, páginas 607-621.

Habitat for Humanity, Suriname: <http://www.habitat.org/intl/lac/196.aspx>.

Hamilton, R., Jong, I.S.A. (2003). *Implications For Suriname's Economy Of The WTO, FTAA, CSME, and ACP-EU Trade Agreement (Las implicaciones de la OMC, el ALCA, el CSME y el acuerdo comercial ACP-Unión Europea para la economía de Suriname)*, Proyecto Project SUR/02/001 del PNUD.

Horowitz, A.W., Weinhold D (1998): *Household Characteristics and Income Inequality during Inflationary Periods: Recent Evidence from Suriname (Características de los núcleos familiares y desigualdad de los ingresos durante los períodos inflacionarios: Evidencias recientes de Suriname)*, Desarrollo Mundial 26(2): 297-306.

Hussain, M. (2005): *Measuring Migrant Remittances: From the Perspective of the European Commission (Medición de las remesas de emigrantes desde la perspectiva de la Comisión Europea)*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas – División de Estadísticas. París, Francia.

James, V. (2002): *Strategies for Employment Growth and Poverty Alleviation (estrategias de aumento del empleo y alivio de la pobreza)*. Asistencia para la preparación de un proyecto para el PNUD /SPPD.

Jeffrey, H., Mencke, J. (1991): *Problems of Development of the Guianas (Problemas de desarrollo de las Guayanas)*. Paramaribo, Suriname.

Kapur, D. (2003): *Remittances: The New Development Mantra? (¿Son las remesas el nuevo mantra del desarrollo?)* Harvard University and Center for Global Development. Boston, Estados Unidos.

Kaufmann D., A. Kraay, y M. Mastruzzi 2003: *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*.

Krwitj, D., Maks, M. (2001): *Een Belaste Relatie: 25 Jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000 (Una relación extenuante: 25 años de trabajo conjunto de los Países Bajos y Suriname por el desarrollo, 1975-2000)*. Cooperación para el desarrollo, Embajada del Reino de los Países Bajos.

Lacayo, C. y otros (2004): *CDFS's Midterm Review (MTR) (Evaluación intermedia del Fondo de desarrollo comunitario)*. Fondo de desarrollo comunitario.

Mackenzie, G.A. y otros (1999): *Suriname – Selected Issues and Statistical Appendix (Cuestiones seleccionadas de Suriname y Apéndice estadístico)*. Informe preparado por el Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Martin, D. (1997): Informe de misión en Suriname del Banco Mundial.

\_\_\_\_\_, (1998): *Update on Macroeconomic Situation (Actualización de la situación macroeconómica)*. Actualización del Banco Interamericano de Desarrollo para los préstamos sectoriales PPAC y FSL.

\_\_\_\_\_, (2001): *The Suriname Economy: Experiences of the 1990s and Challenges Ahead (La economía de Suriname: Las experiencias de los años noventa y los desafíos futuros)*.

McGuire, J.J. (1997): *Report to the Inter-American Development Bank About Commercial Banks in Suriname (Informe al Banco Interamericano de Desarrollo acerca de los bancos comerciales de Suriname)*. Miami, Florida.

McLeod, M. (2004): *Suriname – Trade Sector Support Program (Programa de respaldo al sector comercial de Suriname)*. Análisis de misión SU-L1002. Recordatorio, Washington, D.C.

Menke, J. (coordinador) (2000): *Strategic Framework and Plan of Action for Social Development and Poverty Reduction in Suriname (Marco estratégico y plan de acción para el desarrollo social y la reducción de la pobreza en Suriname)*, Instituto de Estudios de Desarrollo y Estratégicos, Paramaribo.

Mencke, J. (2004): *Diagnostic of Citizen Safety in Suriname (Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Suriname)*. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo.

Metra Economic Consulting (2005): *Capacity Building in Support of Preparation of Economic Partnership Agreement (Formación de capacidad en respaldo a la*

*preparación de un acuerdo de asociación económica*). Seminario. Estudio de impacto de EPA, de Suriname.

Ministerio de Comercio e Industria (1995): *Policy Framework for Commercializing Public Enterprises and Services (Marco de políticas para la comercialización de empresas y servicios públicos)*, Paramaribo, Suriname.

Ministerio de Desarrollo Regional (2000): *A New Agenda for Social Development and Poverty Reduction (Una nueva agenda de desarrollo social y reducción de la pobreza)*, Gobierno de la República de Suriname, Paramaribo.

\_\_\_\_, (2000): *A New Agenda for Social Development and Poverty Reduction (Una nueva agenda de desarrollo social y reducción de la pobreza)*. Documento de posición del Gobierno de Suriname.

Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario (2004): *Education Sector Plan: 2004-2008 (Plan para el sector de educación, 2004-2008)*. Paramaribo, Suriname.

Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario (2004): *Educational Development in the Republic of Suriname (Desarrollo educacional en la República de Suriname)*. Paramaribo, Suriname.

Ministerio de Planificación (2001), *Long-Range Development Program for Suriname for 2001-2005 (Programa de desarrollo a largo plazo de Suriname)*. Gobierno de Suriname.

Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2004): *Presente y futuro de la rica relación entre Suriname y los Países Bajos*. Nota política acerca de Suriname, traducción no oficial.

Murphy, J. (2001): *Final Report and Evaluation of Consultant for Technical Cooperation (Informe final y evaluación del consultor para la cooperación técnica)*. TC ATN/SF-5769-SU: “Fortalecimiento institucional de la Oficina de Administración Tributaria, segunda etapa”.

Niekerk, M. van (2005): *Suriname Country Study (Estudio de país, Suriname)*. Parte de un informe sobre los sistemas informales de remesas en África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Amsterdam, Países Bajos.

Oficina de Administración de la Deuda (2005). *Analysis of some macro-economic aspects of the public debt in connection with financing deficits of the national budget (period of 2000-2009) (Análisis de algunos aspectos macroeconómicos de la deuda pública en relación con el financiamiento de los déficit del presupuesto nacional (período de 2000 a 2009))*. Gobierno de Suriname, Paramaribo.

Oficina General de Estadísticas (2001): *Poverty Lines and Poverty in Suriname (Pobreza y líneas de pobreza en Suriname)*, Oficina General de Estadísticas (Algemeen Bureau voor de Statistiek).

\_\_\_\_, (2001): *Household Budget Survey in Suriname 1999-2000 (Encuesta sobre los presupuestos de los núcleos familiares en Suriname, 1999-2000)*. Preparada en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo. Paramaribo, Suriname.

\_\_\_\_, (2005): *Seventh General Population and Housing Census 2004 (Séptimo Censo Nacional de Población y Vivienda, 2004)*. (Algemeen Bureau voor de Statistiek).

\_\_\_\_\_, *Annual Economic Indicators from Large Enterprises in Suriname 1980-1994* (*Indicadores económicos anuales de grandes empresas de Suriname, 1980-1994*). (Algemeen Bureau voor de Statistiek).

ONU (2004): *Promoting the Export Competitiveness of SMEs* (*Promoción de la competitividad exportadora de las PYME*). Informe preparado por la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza.

Organización de los Estados Americanos (1999): *Technical Assistance Proposal* (*Propuesta de asistencia técnica*). Documento para las autoridades electorales de la República de Suriname, octubre de 1999.

\_\_\_\_\_, (2002): *Electoral Observation General Elections in Suriname* (*Observación de las elecciones generales en Suriname*). Preparado por la Unidad de Promoción de la Democracia, Washington, D.C.

Organización Internacional del Trabajo (2002). *Estimates and projections of the Economically Active Population, 1950-2010* (*Estimaciones y proyecciones de la población económicamente activa, 1950-2010*), 4ª ed., rev.2. Base de datos, Ginebra.

Organización Mundial del Comercio (1988): Informe - *The Electoral System of the Republic of Suriname* (*El sistema electoral de la República de Suriname*). Paramaribo, Suriname.

\_\_\_\_\_, (1998): *Suriname: A strategy for Sustainable Growth and Poverty Reduction* (*Suriname: Una Estrategia de crecimiento sostenible y reducción de la pobreza*), Memorando económico.

\_\_\_\_\_, (2000): Documento preliminar *Support to Voter's Registration and Production and Issuance of Identity Cards for Citizens of the Interior of Suriname* (*Respaldo a la inscripción de votantes y la emisión de cédulas de identidad para ciudadanos del interior de Suriname*). Paramaribo, Suriname.

\_\_\_\_\_, (2004): Examen de política comercial: Informe del gobierno de Suriname, 14 de junio de 2004; (WT/TPR/G/135).

\_\_\_\_\_, (2004): Examen de política comercial: Suriname, Informe de la Secretaría, 14 de junio de 2004; (WT/TPR/S/135).

\_\_\_\_\_, (2004): Indicadores del desarrollo mundial.

Organización Mundial de la Salud y CEPIS (2000): *Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000: Suriname*, <http://www.cepis.org.pe/eswww/eva2000/surinam/>.

Organización Panamericana de la Salud (2002): *Health Systems and Services Profile of Suriname* (*Perfil de los sistemas y servicios de salud de Suriname*). Informe de Organización y Administración de Sistemas y Servicios de Salud.

Orie, W., Wong, K.A.T. (2004): *The Introduction of the Surinamese Dollar – A New Currency, A New Start* (*La introducción del nuevo dólar surinamés – Una nueva moneda, un nuevo comienzo*). IX Reunión de Comunicaciones de Bancos Centrales, del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Ciudad de México, México.

Patillo, C. y otros (2002): *External Debt and Growth (Deuda externa y crecimiento)*. Fondo Monetario Internacional. Documento de trabajo. Washington, D.C.

Pérez-Calle, F., Saavedra J. (2005): *Suriname: Poverty and Social Safety Net Assessment (Evaluación de la pobreza y la red de salvaguardia social de Suriname)*. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD (2002): *Development of Strategic Plan for Public Sector Reform in Suriname (Plan estratégico de desarrollo para la reforma del sector público de Suriname)*.

\_\_\_\_, (2004): *SURINAME: Draft MDG Baseline Report 2004 (SURINAME: Proyecto d informe básico, 2004)*.

Rabobank International Advisory Services (2004): *Improving Access to Financial Services for Low-Income Groups (Mejoramiento del acceso de los grupos de ingreso bajo a los servicios financieros)*.

Reuters, Industry Profile, Gold & Silver: Milestones: *Cambior Inc. Announces 42% Increase in Proven and Probable Ore Reserves (Cambior Inc. anuncia aumento de 42% de la reservas minerales probadas y probables)*, 18 de enero de 2006, <http://www.investor.reuters.com/business/KeyDevelopmentsBusInd.aspx?industry=GLD.SLV&topiccodes=201&target=%2fbusiness%2fbussecindustry%2fbussecindfake%2fbusindmajerdev>.

Rutten, F. y otros (2002): *Financing of Health Care in Four Caribbean Territories: A comparison with Reform in Europe (Financiamiento de la atención de salud en cuatro territorios del Caribe: Comparación con la reforma en Europa)*. Informe preparado por el Grupo Elsevier.

Schenone, O. (2005): *Suriname – Strengthening Tax Policy (Refuerzo de la política tributaria de Suriname)*. Informe.

Schmeitz, M. (2004): *Want in a Rich Country (Carencias en un país rico)*. País por país – Suriname 2004. Informe del Instituto del Tercer Mundo. <http://www.socialwatch.org/en/informesNacionales/381.html>.

Sizer, N. y Richard Rice (1995): *Backs to the Wall in Suriname - Forest Policy in a Country of Crisis (Acorrala miento en Suriname – La política forestal en un país en crisis)*.

Sno, I. (2004): *Coordinating Social Statistics in Suriname (Coordinación de las estadísticas sociales de Suriname)* – Visión a vuelo de pájaro. Bermuda, noviembre de 2004. Publicación del sitio de la CARICOM en la red.

Stern, P. (2004): *Suriname: Strengthening of Telecommunications Regulatory Authority (TAS) (Fortalecimiento de las autoridades de telecomunicaciones (TAS) de Suriname)*. Plan de acción. Paramaribo, Suriname.

The Economist Intelligence Unit (2005): *Suriname Country Report (Informe sobre Suriname)*. Londres.

\_\_\_\_, (2005): *Perfil de país, Suriname*. Londres.

Towe, C., Hadjimichael, M. (2005): *Suriname – International Monetary Fund Staff Report for the Year 2004 (Suriname – Memorando del personal del Fondo Monetario Internacional, 2004)* Consulta del Artículo IV. Washington, D.C.

Tropenbos International Suriname Programme (2004): *Issues Paper: Information Issues in the Suriname Forest Sector (Documento temático: Problemas de información en el sector forestal de Suriname)*.  
<http://www.tropenbos.nl/files/Suriname/IssuesPaperSurinamesmall.pdf>.

UNESCO <http://portal.unesco.org>.

UNICEF (2001), *Multiple Indicator Cluster Survey (Encuesta de indicadores sectoriales múltiples)*. <http://www.childinfo.org>.

Van Beek, F. (1998): *IDB Macroeconomic Policy and Sector Lending Dialogue Mission (Misión de diálogo del BID sobre política macroeconómica y crédito sectorial)*. Informe oficial preparado por el Fondo Monetario Internacional.

Van Dijck P, y otros (2000): *The Suriname economy: experiences of the 1990s and Challenges Ahead (La economía de Suriname: Las experiencias de los años noventa y los desafíos futuros)*. Este texto se preparó para el seminario denominado “La economía de Suriname y los desafíos futuros”, organizado por el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericano (CEDLA) de la Universidad de Amsterdam y el Instituto de Estudios Sociales (IES) en La Haya, el 7 de noviembre de 2000.

Van Niekerk M. (2005): *Surinam Country Study (Estudio de Suriname)*, Centro de Migración, Política y Sociedad, Oxford, Reino Unido.

Venetiaan R. (2000): *Declaración del gobierno*. Formulada en la Asamblea Nacional, el 15 de noviembre de 2000, por el Presidente de la República de Suriname Dr. R.R. Venetiaan.

Vries, T., Prado, N. (2002): *Agriculture and Trade Policy Loan (ATPL) – Poverty Conditions (Préstamo de política agrícola y comercial (PPAC) – Condiciones de pobreza)*. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo.

World Resources Institute (2005): *Earth Trends, Country Profiles for Suriname (Tendencias mundiales, perfil de Suriname)*.

<http://earthtrends.wri.org/gsearch.php?va=cp&kw=suriname&theme=0>.



## LISTA DE ENTREVISTADOS

### A. En la Sede del BID y en el FMI:

Daughters, Robert	Especialista en desarrollo urbano	IDB/SDS/SGC
De Falco, Ciro	Gerente	IDB/RE3
De la Cruz, Rafael	Economista principal	IDB/RE3/SC3
Duarte, Jesús	Especialista en educación	IDB/RE1/SO1
Elías, Carlos G.	Economista de país, Suriname	IDB/RE3/OD6
Fritz-K. Bernhard	Oficial de proyectos especiales	IMF/SEC
Glassman, Amanda	Especialista principal en salud	IDB/OVE
Martin, Dougal	Economista principal de país	IDB/RE3/OD6
Raw, Silvia	Especialista principal en salud	IDB/RE1/SO1
Torres, Mariana	Economista principal	IMF/WHF
Vargas, Jaime	Especialista en educación	IDB/RE3/SO3

### B. En la Representación del BID en Suriname:

Adam, Pablo	Representante (2002 a la fecha)	IDB/CSU
Bailey, Angela	Especialista principal financiera y contable	IDB/CSU
Grisley, William	Especialista en agricultura	IDB/CSU
Harris, Donna	Especialista multisectorial	IDB/CSU
Oosterlen, Ria	Oficial Administrativo	IDB/CSU
Tjong-Ahin, Silvano	Economista de proyectos	IDB/CSU

### C. Partes interesadas de los sectores público, privado y no gubernamental de Suriname:

Ameerali, R.	Presidente	KKF
Ang, Silvia	Directora	Asociación de Manufacturas Surinameses
Brielle, Judith	Directora Gerente	Programa de albergue para grupos de ingreso bajo
Bruma, Diana	Directora de tareas	Ministerio de Desarrollo Regional
Changoer, Ravin C.	Director	Hospital de Nickerie



Elmont, Chantal	Funcionario	KKF
Embricqs, Marion v.	Asesor principal de políticas	Ministerio de Finanzas
Frankel, Ruth	Asuntos monetarios y económicos	Banco Central de Suriname
Gersie, Glenn	Director Ejecutivo	Banco Central de Suriname
Hildenberg, H.	Ministro de Finanzas	Ministerio de Finanzas
Hindori, Manodj	Gerente de Programas	Ministerio de Salud Pública
Jabbar, S.	Subdirector	Cooperativa de crédito Godo&Schakel
Joella, U.	Ministro de Asuntos Internos	Ministerio de Asuntos Internos
Kallan, Adiel K.	Secretario Permanente	Ministerio de Educación
Khudabux, M.R.	Ministro de Salud Pública	Ministerio de Salud Pública
King, Roland	Director Gerente	Fondo de desarrollo comunitario, Suriname
Lachmising, Rafall	Secretario General Interino	Banco Central de Suriname
Lenne, F.	Miembro del Directorio	Organización del Movimiento Nacional de la Mujer
Misiekaba, Andre	Director	Cooperativa de crédito Godo&Schakel
Moensie, A.	Secretario Permanente	Ministerio de Asuntos Internos
Noordenne, Bas van	Jefe de Cooperación para el Desarrollo	Embajada del Reino de los Países Bajos
Ooft, Maximiliaan	Representante Residente Adjunto	PNUD
Pawinorardi, S.	Ministro de Asuntos Sociales	Ministerio de Asuntos Sociales
Polanen, Sam	Ex funcionario	Banco Central de Suriname
Proeve, Siegmund		Banco DSB
Rambharse, I.	Secretario Permanente	Ministerio de Planificación y Asociación
Rijp, Jules de	Coordinador de Proyectos	Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario
Roza, Vincent	Pasante, Cooperación para el Desarrollo	Embajada el Reino de los Países Bajos
Russel, Romeo van	Ex Ministro	Ministerio de Desarrollo Regional

Sandriman, W. Sang, D.	Ministro de Educación	Ministerio de Educación Asociación de Manufacturas Surinamesas
Sextone, Darryl	Representante interino	Unión Europea Comisión Europea
Sno, Iwan	Director de la Oficina del Censo	Oficina General de Estadísticas
Soedhwa, B.	Subgerente	Oficina General de Estadísticas
Soeters, Henk J.W.	Embajador	Embajada del Reino de los Países Bajos
Sowma, Roy Staphorst, S.	Administrador Financiero	Ministerio de Salud Pública Organización del Movimiento Nacional de la Mujer
Telting, Andre Tuur, Mauro	Presidente Secretario Permanente	Banco Central de Suriname Ministerio de Comercio e Industria
Varsseveld, J. van	Secretario Permanente	Ministerio de Desarrollo Regional
Vyent, R. Welsjin, Ferdinand	Comisionado de Distrito Miembro del Directorio	Distrito Paramaribo <i>Suriname Trade and Industries</i>

## ANEXO

**Anexo 1.1 - Población, superficie y densidad por distrito**

<b>Distrito</b>	<b>Población</b>	<b>% de la población</b>	<b>Superficie en km2</b>	<b>% de la superficie</b>	<b>Densidad</b>
Paramaribo	242.946	49%	183	0,1%	1,327,6
Wanica	85.986	17%	443	0,3%	194,1
Nickerie	36.639	7%	5.353	3,3%	6,8
Caronie	2.887	1%	3.902	2,4%	0,7
Saramacca	15.980	3%	3.636	2,2%	4,4
Commewijne	24.649	5%	2.353	1,4%	10,5
Marowijne	16.642	3%	4.627	2,8%	3,6
Para	18.749	4%	5.393	3,3%	3,5
Brokopondo	14.215	3%	7.364	4,5%	1,9
Sipaliwini	34.136	7%	130.567	79,7%	0,3
<b>Total</b>	<b>492.829</b>		<b>163.820</b>		<b>3,0</b>

Fuente: Oficina General de Estadísticas, Suriname. Censo de 2004.

**Anexo 1.2 - Población, por grupo étnico, en 1972 y en 2004**

<b>Grupo étnico</b>	<b>1972</b>		<b>2004</b>	
	<b>Población total</b>	<b>% del total</b>	<b>Población total</b>	<b>% del total</b>
Cimarrones	35.838	9	72.553	15
Criollos	119.008	31	87.292	18
Indostanés	142.917	38	135.117	27
Javaneses	57.688	15	71.879	15
Mixtos	-.-	-.-	61.524	12
Otros	24.155	6	31.975	6
Sin notificación	-.-	0	32.579	7
<b>Total</b>	<b>379.607</b>		<b>492.829</b>	

Fuente: Oficina General de Estadísticas, Suriname. Censos de 1972 y de 2004.

### Anexo 1.3 – Cooperación bilateral neerlandesa para el desarrollo

#### Recuadro 1.1: Cooperación bilateral neerlandesa para el desarrollo

El Tratado de Cooperación para el desarrollo de 1975<sup>165</sup> (Tratado) es el principal instrumento mediante el cual se ha canalizado la ayuda bilateral neerlandesa desde que Suriname se independizó de los Países Bajos. En un principio, la ejecución del Tratado tuvo un firme respaldo financiero y político de los Países Bajos, que incluyó asistencia para el desarrollo de su antigua colonia por valor de €1.590 millones y la cancelación de deuda externa de Suriname por un monto de €240 millones. Los fondos se distribuyeron en tres categorías, a saber: i) €1.230 millones quedaron aparte como subvención para el desarrollo continuo de Suriname; ii) €140 millones se tornaron accesibles como fondos paritarios, y iii) €230 millones quedaron disponibles como garantías para préstamos con fines de desarrollo.

Inicialmente, los recursos se destinaron a tres sectores: infraestructura (25%), social (25%) y productivo (50%). Se consideró que los fondos se agotarían en un plazo de 10 a 15 años. Para 1988 se había comprometido cerca de 40% del total y para 2004 quedaba aproximadamente 20%<sup>166</sup>. El saldo incluye alrededor de €130 millones en subvenciones para desarrollo y el monto original de €140 millones de fondos paritarios, que sólo quedarán disponibles cuando se agoten los recursos de subvención. Los fondos para garantía se usaron en su totalidad.

Hasta fines de los años noventa, la dependencia casi unilateral de Suriname con respecto a los fondos del Tratado para el financiamiento de su desarrollo económico y social llevó a los Países Bajos a desempeñar un papel indirecto en la política pública interna. Hubo épocas en que la relación post colonial entre los dos países fue tensa, habida cuenta de las olas sucesivas de agitación política y económica y las suspensiones periódicas del flujo de recursos del Tratado. Una evaluación exhaustiva de la asistencia neerlandesa para el desarrollo entre 1975 y 2000 (Krwitj y Maks 2001) llegó a la conclusión de que el uso de los fondos del Tratado no había colmado las expectativas y que las metas de prosperidad y crecimiento fijadas en 1975 no se habían alcanzado. En síntesis, hasta 2000 los fondos del Tratado no habían contribuido en grado suficiente al desarrollo de Suriname. La delicada relación entre ambos países había tornado difícil la consecución de acuerdos profesionales, y los desacuerdos políticos entre ambos perjudicaron la efectividad en general<sup>167</sup>.

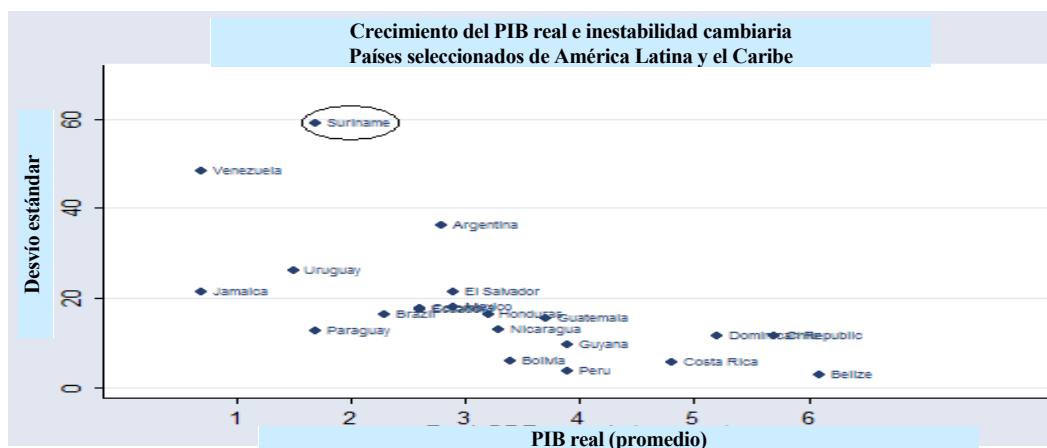
Desde entonces, la relación bilateral entre los Países Bajos y Suriname ha evolucionado hacia una asociación más comercial, con énfasis en la responsabilidad de Suriname por la determinación de su propia senda de desarrollo y el fomento de la integración regional, incluidos lazos multilaterales más fuertes. La focalización de los recursos del Tratado también cambió, dejando de lado el financiamiento de proyectos en favor de un enfoque sectorial amplio, más estratégico, como medio para facilitar el sentido de identificación nacional, reforzar la coordinación entre los donantes y abordar las limitaciones subyacentes para el desarrollo en materia de gobernanza, agricultura, medio ambiente, educación, vivienda y salud<sup>168</sup>. En 2004 se aprobó un nuevo plan quinquenal con objeto de configurar el marco de relación e invertir los fondos de ayuda restantes.

#### Anexo 1.4 - Empleo por sector (porcentaje del total)

Minería	4,4%	4,0%	3,6%	3,4%	3,5%
Manufacturas	10,4%	10,1%	9,5%	9,8%	9,7%
Servicios públicos	2,3%	2,6%	2,%	2,7%	2,7%
Construcción	2,1%	2,0%	1,9%	2,0%	2,0%
Comercio	9,9%	10,0%	9,5%	10,0%	10,0%
Transporte y comunicaciones	3,5%	3,3%	3,1%	3,1%	3,2%
Banca	2,5%	2,4%	2,0%	2,3%	2,3%
Seguros	0,5%	0,5%	4,4%	0,5%	0,5%
Otros servicios	3,5%	3,5%	3,6%	3,8%	4,0%
Gobierno	61,0%	61,6%	59,9%	62,4%	62,0%
<b>Total de empleados</b>	<b>62.073</b>	<b>62.506</b>	<b>65.494</b>	<b>63.575</b>	<b>64.677</b>

Fuente: FMI (2005): Perfil de Suriname. <http://www.imf.org/external/country/SUR/index.htm>.

#### Anexo 1.5



**Anexo 1.6 - Influencia de los cambios del precio del óxido de aluminio en la economía de Suriname<sup>169</sup>**

**Fase de auge (suba del precio del óxido de aluminio)**

**Efectos inmediatos:**

- incremento de los ingresos por exportación
- mejoramiento de la balanza comercial y el saldo en cuenta corriente
- incremento de las reservas del Banco Central de Suriname en divisas (transferencias de las empresas del ramo del óxido de aluminio)
- incremento de los ingresos del sector público (impuestos cobrados a las empresas del ramo del óxido de aluminio)
- mejoramiento del saldo del sector público, previniendo la monetización de los déficit y rebajando la inflación

**Efectos mediatos:**

- un mayor caudal de divisas determina una apreciación de las tasas de cambio real y nominal y fomenta el crédito en moneda extranjera para los importadores
- el aumento del ingreso fiscal permite un mayor gasto público y, generalmente, el incremento del salario real de los empleados públicos, que constituyen una porción sustancial de la fuerza de trabajo
- los salarios más altos, la abundancia de divisas y la apreciación de la moneda local impulsan el consumo y la demanda de importaciones, además de la demanda de bienes y servicios no comercializables
- la balanza comercial y la cuenta corriente se ajustan a la baja (generalmente, las importaciones se ajustan plenamente al nuevo nivel de exportaciones, restableciendo el equilibrio anterior al auge)
- la inflación no es motivo de gran preocupación: i) la reducción del déficit del sector público previene el financiamiento monetario del Banco Central de Suriname en gran escala; ii) la alta dependencia con respecto a las importaciones facilita la estabilización y reducción de los precios, en la medida que aumenta el tipo de cambio real
- a pesar de los sueldos generalmente generosos para la administración pública, el saldo del sector público se mantiene bajo control merced a la mayor recaudación de impuestos internos y sobre las importaciones. El sector público no practica ahorros a modo de preparación para las eventuales caídas del precio del óxido de aluminio

**Fase recesiva (caída del precio del óxido de aluminio)**

**Efectos inmediatos:**

- caída radical de los ingresos por exportación
- deterioro de la balanza comercial y el saldo en cuenta corriente
- disminución de las reservas del Banco Central de Suriname en divisas
- rápida merma de los ingresos del sector público
- crece el déficit del sector público debido a las rigideces de los gastos

**Efectos mediatos:**

- depreciación de las tasas de cambio real y nominal como respuesta a la escasez de divisas. La disponibilidad de crédito para los importadores disminuye radicalmente
- bajo la presión de los gastos ineludibles y la merma de los ingresos, las finanzas del gobierno exigen los empréstitos y la monetización del déficit público
- el mayor caudal de moneda local refuerza la depreciación cambiaria ya establecida por la merma en la oferta de divisas. Esto puede determinar una pérdida de confianza y el consiguiente alejamiento de la moneda local, reduciendo el monedaje del gobierno. Aumenta el volumen de la emisión para financiar el déficit fiscal y, por ende, la inflación.
- la inflación crece, impulsada por estos dos poderosos factores: i) monetización del déficit fiscal; ii) importante depreciación del tipo de cambio, que incrementa el precio de los bienes importados en moneda local
- los sueldos nominales tienden a la suba, pero a un ritmo más lento que el de los precios. Por consiguiente, el salario real disminuye, especialmente en el sector público, lo que ayuda a la reducción del gasto público<sup>170</sup>
- la economía se ajusta al menor nivel de consumo e importaciones; el crecimiento económico declina, en la medida que los sectores no comercializables también resultan afectados por esos mecanismos recesivos

**Anexo 1.7: Estadísticas básicas de empleo y sueldos en el sector público - año 2002**

	<b>América Latina y Caribe</b>	<b>Suriname</b>	<b>Trinidad y Tobago</b>	<b>Guyana</b>
Empleo en el sector público				
% del total de empleo (formal)		60%	20%	8,6%
% de la población económicamente activa	10%	25%	n/a	7,6%
% de la población total	4%	12% <sup>1</sup>	n/a	4%
Sueldos del sector público				
% del PIB	5%	13%	5,7%	6,5%
% del gasto público total		43%	28,2%	28,0% <sup>2</sup>

**Fuentes:** FMI: SM/03/335; SM/05/142; Informe de país sobre Guyana 01/01; Informe de país sobre Trinidad y Tobago 05/04. BID: documento de préstamo SU-0027. Oficina de Estadísticas de Guyana: Boletín estadístico abril-junio de 2005; Censo de 2002. Oficina Central de Estadísticas de Trinidad y Tobago.

**Notas:**

- 1 Incluye empresas públicas y organismos paraestatales
- 2 Año 2000

**Anexo 1.8 - Indicadores sociales seleccionados de países del Caribe**

<b>País</b>	<b>Rango Índice de Desarrollo Humano 2003</b>	<b>Mortalidad de neonatos por cada 1.000 nacimientos 2003</b>	<b>Adultos alfabetizados 2003</b>	<b>Porcentaje de inscripción neta en escuelas secundarias 2002-2003</b>	<b>PIB per cápita (paridad poder adquisitivo US\$) 2003</b>
Barbados	30	11	99,7	90	15.720
Bahamas	50	11	95,5	76	17.159
Trinidad y Tobago	57	17	98,5	72	10.766
<b>Suriname</b>	<b>86</b>	<b>30</b>	<b>88,0</b>	<b>42,8%*</b>	<b>6.552</b>
Jamaica	98	17	87,6	75	4.104
Guyana	107	52	96,5	76	4.230
<b>Toda América Latina y Caribe</b>		<b>27</b>	<b>89,6</b>	<b>-</b>	<b>7.404</b>

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano 2005. \* Ministerio de Educación 2004, sobre la base d datos de 2001-2002.

**Anexo 1.9 - Suministro de agua y saneamiento**

	Acceso de la población a servicios de saneamiento (porcentaje de la población)		Acceso de la población a fuentes de agua (porcentaje de la población)	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
América Latina y Caribe – 1990	83	35	84	44
América Latina y Caribe – 2002	93	58	96	69
Suriname – 1990	99	-	98	-
Suriname – 2002	99	76	98	73

Fuente: Índice de Desarrollo Humano – Banco Mundial. 2003

**Anexo 1.10 - Gasto en educación como porcentaje del PIB, 1990 - 2002**

	Suriname	Guyana	Barbados	Jamaica
1990 (Nivel base)	6,4%	3,4%	7,8%	-.-
1990-2000 (Promedio)	3,4%	3,0%	7,3%	4,5%
2000-2002 (Promedio)	(5%-6% es.,)	8,4%*	7,6%	6,1%

\* En 2000 la proporción de la educación dentro del gasto de Guyana aumentó como resultado de la iniciativa para los PPME

Fuente: Naciones Unidas, 2005. Base de datos de indicadores del milenio.

**Anexo 1.11 – Remesas a Suriname**

Año	Valor total de las remesas (1)	Ingreso nacional (2)	(1) como porcentaje de (2)
1990	67,4	169,2	39,8%
1991	75,2	181,4	41,5%
1992	83,8	194,1	43,2%
1993	68,3	195,6	34,9%
1994	65,7	189,6	34,7%
1995	67,8	217,0	31,2%
1996	31,4	250,7	12,5%
1997	69,7	279,8	24,9%
1998	62,8	293,7	21,4%
1999	59,7	287,8	20,7%
2004	51,0	0,0	0,0%

Fuente: Gowricharn 2004, datos del período 1990-1999; BID/FOMIN, datos de 2004.



**Anexo 2.1 Descripción del Programa de transición 1980 – 1989, Suriname**

<b>Ciclo de programa</b>	<b>Objetivo del programa</b>	<b>Prioridades sectoriales del programa</b>	<b>Actividades programadas</b>	<b>Características de la estrategia del Banco</b>	<b>Estrategia del gobierno (reflejada en la estrategia de país)</b>
<b>Ciclo I:</b> <b>1980-1989</b> Transición US\$21,8 millones (aprobaciones de hecho) US\$6,8 millones (donaciones de cooperación técnica)	Sin Programa de país Ad hoc, Ceñido a los proyectos	Los proyectos aprobados se consideran representativos de la finalidad en el Ciclo I: 1. Social 2. Productivo	3 préstamos: i) Mejoramiento de la enseñanza primaria; Mejoramiento del Hospital de Nickerie; ii) Crédito global industrial 21 cooperaciones técnicas: i) Social: 7 (US\$4 millones) ii) Productivo: 9 (US\$2,6 millones) iii) Gobernanza: 3 (US\$200.000) iv) Medio ambiente: 2 (US\$46.000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ceñida a los proyectos</li> <li>Uso de la cooperación técnica para desarrollar la relación del Banco con Suriname</li> </ul> <b>Combinación de instrumentos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Préstamos de inversión (FFI; IR, préstamos de cooperación técnica), cooperación técnica no reembolsable</li> </ul>	Ajuste estructural

**Anexo 2.2 Aprobaciones de préstamos y operaciones de cooperación técnica por cauce estratégico, sector y ciclo (US\$)**

Móvil estratégico	Ámbito sectorial (financiamiento total)	Ciclo sin programación	Ciclos con programación		
		Ciclo I 1980-1989	Ciclo II 1990-1996	Ciclo III 1997-1998	Ciclo IV 1999-2004
i) El imperativo de mantener un entorno macroeconómico estable, como base para la estabilidad y el crecimiento.	<b>Macroeconómico</b> (cooperación técnica: US\$6,7 millones)		4 operaciones de cooperación técnica (US\$4,3 millones)	1 operación de cooperación técnica (US\$1,8 millón)	1 operación de cooperación técnica (US\$600.000)
ii) La necesidad de modernizar el Estado como medio de mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público y de crear un entorno propicio para el desarrollo del sector productivo.	<b>Gobernanza (Préstamo: US\$9,9 millones)</b> (cooperación técnica: US\$5,3 millones)	3 operaciones de cooperación técnica (US\$200.000)	8 operaciones de cooperación técnica (US\$1,9 millón)	2 operaciones de cooperación técnica (US\$200.000)	<b>Descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales (US\$4,9 millones)</b> <b>Preparación del censo (US\$4,2 millones)</b> <b>Fortalecimiento de la administración pública (US\$5 millones)</b> 9 operaciones de cooperación técnica (US\$300.000)
	<b>Ordenación y protección del medio ambiente</b> (cooperación técnica: US\$2,3 millones)	2 operaciones de cooperación técnica (US\$46.000)		1 operación de cooperación técnica (US\$1,4 millón)	4 operaciones de cooperación técnica (US\$900.000)
	<b>Productivo (Préstamo: US\$40,3 millones)</b> (cooperación técnica: US\$5,1 millones)	<b>Crédito global para la industria (US\$6 millones)</b> 9 operaciones de cooperación técnica (US\$2,6 millones)	7 operaciones de cooperación técnica (US\$200.000)	<b>Préstamo para política agrícola y comercial (US\$30 millones)</b> 1 operación de cooperación técnica (US\$700.00)	6 operaciones de cooperación técnica (US\$1,6 millón)
iii) La importancia del mejoramiento de los servicios básicos y su extensión a los sectores desatendidos de la población, a fin de mitigar los costos sociales de las medidas de ajuste.	<b>Social (Préstamo: US\$52 millones)</b> (cooperación técnica: US\$8,4 millones)	<b>Mejoramiento del sistema de educación primaria e intermedia (US\$8 millones)</b> <b>Mejoramiento del Hospital de Nickerie (US\$7,8 millones)</b> 7 operaciones de cooperación técnica (US\$4 millones)	3 operaciones de cooperación técnica (US\$37.092)	10 operaciones de cooperación técnica (US\$3,3 millones)	<b>Proyecto de mejoramiento de la educación básica (US\$12,5 millones)</b> <b>Servicio sectorial para salud (US\$ 5 millones)</b> <b>Fondo de desarrollo comunitario (US\$10,3 millones)</b> <b>Albergues para grupos de ingreso bajo (US\$9,8 millones)</b> 10 operaciones de cooperación técnica (US\$1 millón)

Anexo 2.3 Estrategia de país, por objetivo y ciclo

CPP 1990		PM 1997		CP 1999		Actualización 2003
Ámbitos de intervención estratégica	Prioridades y objetivos	Ámbitos de intervención estratégica	Prioridades y objetivos	Ámbitos de intervención estratégica	Prioridades y objetivos	
i) Mejoramiento de la gestión del sector público, concretamente su capacidad de planificación	a. Planificación y administración del ciclo de los proyectos			2. Gobernanza	a. Respaldo a las reformas conducentes al mejoramiento de la eficiencia y la efectividad del gobierno	Gobernanza
	c. Fortalecimiento de la Oficina de Estadísticas				b. Fortalecimiento de las ramas legislativa y judicial del gobierno	
	d. Fortalecimiento y organización de la unidad ambiental	ii) Mejoramiento de la ordenación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente	a. Consejo del Medio Ambiente (Órgano de la Presidencia encargado de la configuración de políticas)	4. Ordenación del medio ambiente	Promoción de prácticas medioambientales apropiadas mediante el fortalecimiento de la gestión medioambiental, la capacidad de vigilancia y la actualización de la legislación	
			b. Oficina de Ordenación del Medio Ambiente (rama operacional)			
			c. Ministerios que tratan asuntos medio-ambientales			
e. Mejoramiento de las prácticas de recaudación tributaria	v) Mejoramiento de la administración tributaria			a. Fortalecimiento de la capacidad de gestión macroeconómica mediante la actualización de las estadísticas clave y las unidades de administración financiera		
	iii) Reforma del sector financiero	Después de la misión de 1997, se concluyó que el BID podía prestar mejor asistencia a la reforma del sector financiero generando más información acerca de éste.	5. Gestión macroeconómica			
ib) Reducción del gasto en moneda extranjera						
iib) Respaldo a las medidas necesarias para mitigar el impacto social del plan de ajuste						
ii) Respaldo a los esfuerzos de privatización	b. Establecimiento de políticas de promoción y reglamentación de la inversión privada (transferido por OVE de i) mejoramiento del sector público)	iv. Fortalecimiento de la alianza público-privada		1. Desarrollo del sector privado	a. Respaldo a las reformas de políticas e institucionales tendientes al mejoramiento del entorno para el sector privado	Sector privado
					b. Respaldo al proceso de privatización	
					c. Continuación del trabajo analítico y sectorial a fin de determinar limitaciones y oportunidades para el desarrollo del sector privado	
					b. Continuación de la colaboración con el FOMIN (transferida por OVE de "5. Gestión macro-económica")	
iii) Asistencia para el mejoramiento y ampliación de los servicios existentes, a fin de atender, particularmente, las necesidades de los grupos de ingreso bajo		vi. Desarrollo de la vivienda y la comunidad	El BID no considera que la escasez de vivienda constituya un problema de desarrollo considerable, pero para el gobierno reviste suma prioridad. La misión estudiará si el BID está llamado a desempeñar algún papel en este ámbito.	3. Desarrollo de los recursos humanos e inclusión social	a. Promoción de la inclusión social mediante el fortalecimiento de la red de previsión social y el mejoramiento del marco para la provisión de vivienda a grupos de ingreso bajo	3. Desarrollo de los recursos humanos e inclusión social
					b. Promoción del desarrollo de los recursos humanos mediante el respaldo al mejoramiento de las estructuras institucionales y de incentivos en los sectores de salud y educación	
					c. Trabajo analítico y sectorial con los grupos indígenas	

**Anexo 2.4 Programa de Suriname, por sector**

Ámbito	Diagnóstico	Objetivo del Banco	Préstamos
Macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerable déficit fiscal y políticas macroeconómicas deficientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respaldo al gobierno para la adopción de un programa de ajuste</li> </ul>	*
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dependencia económica con respecto a la bauxita, las exportaciones de arroz y la asistencia neerlandesa</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de un sector bancario fuerte</li> </ul>		
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las funciones y el personal del sector público están sobredimensionados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento del desempeño del sector público mediante el respaldo a las reformas tendientes a incrementar la eficiencia y la eficacia del gobierno</li> </ul>	SU-0019: Descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales SU-0025: Preparación del censo SU-0027: Fortalecimiento de la gestión del sector público
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de capacidad institucional para la ejecución de proyectos de inversión a escala sectorial y nacional</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La responsabilización en el ámbito estatal es deficiente, determinando procesos presupuestarios deficientes, falta de información y transparencia y débil capacidad de las instituciones públicas</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado sumamente centralizado y gobiernos locales con recursos financieros, facultades y autoridad mínimos, en la práctica</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación inadecuada entre los ministerios y organismos</li> </ul>		
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco jurídico y capacidad institucional deficientes, para la ordenación de los recursos naturales del país y la protección de su medio ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de la ordenación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente</li> </ul>	
Productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de políticas apropiadas para los sectores productivos y el papel que corresponde al sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respaldo a los esfuerzos del gobierno en pro del desarrollo del sector privado</li> <li>Respaldo a la diversificación económica y la revitalización de la agricultura</li> </ul>	SU-0005: Crédito global para la industria SU-0016: Política agrícola y comercial **
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La legislación relativa a inversiones es anacrónica. Suriname fue relegado al último lugar, entre 140 países, en materia de atractivo para la inversión extranjera</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deterioro de la infraestructura de transporte</li> </ul>		
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas deficientes de agua y alcantarillado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor acceso a servicios modernizados y ampliados</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de personal altamente calificado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respaldo al desarrollo comunitario</li> </ul>	SU-003: Mejoramiento del Hospital de Nickerie
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficiencias de las estructuras institucionales y de incentivos en los sectores de educación y salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de las estructuras institucionales y de incentivos de los sectores de salud y educación</li> </ul>	SU-006: Mejoramiento de la calidad de la enseñanza primaria
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las escuelas carecen de autonomía y los mecanismos de distribución financiera no guardan relación con el desempeño</li> </ul>		SU-0017: Albergues para grupos de ingreso bajo SU-0020: Fondo de desarrollo comunitario
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento del marco para el suministro de vivienda (solicitud del gobierno)</li> </ul>	SU-0023: Proyecto de mejoramiento de la educación básica SU-0028: Servicio sectorial para la salud

- 
- \* (SU-0015 - Reforma del sector financiero, en el inventario desde el Documento de programación de país de 1999)
- \*\* (SU-L1002 - Servicio sectorial de comercio, ingresó al inventario en 2003)

## Anexo 2.5 Descripción compuesta del Programa de país de Suriname, 1990 – 2004

Ciclo de programa	Objetivos del programa	Prioridades sectoriales del programa	Actividades programadas	Características de la estrategia del Banco	Estrategia del gobierno (reflejada en las estrategias de país)
<b>Ciclo II: 1990-1996</b>  <b>Documento de programación de país 1990-1993</b>  US\$68 millones (previsto sólo para 1990-1991)	<b>General</b>  Respaldo al gobierno para la adopción de medidas de ajuste (Programa de ajuste estructural)  <b>Programa mínimo:</b>  Prestación eficiente de servicios básicos y actividades de protección del medio ambiente  <b>Programa ampliado:</b> Fortalecimiento del sector productivo	<b>Programa mínimo:</b>  <b>Gobernanza</b>  i) mejoramiento del desempeño del sector público; ii) respaldo al proceso de privatización;  <b>Ámbito social</b>  iii) mejoramiento de los servicios y ampliación de éstos para atender a las necesidades de la población, en especial los grupos de ingreso bajo  <b>Programa ampliado:</b>  <b>Ámbito productivo:</b>  iv) reducción de los gastos en moneda extranjera; v) promoción de la expansión y diversificación de las exportaciones; vi) respaldo a medidas de mitigación del impacto social del Programa de ajuste estructural	<b>Programa mínimo:</b>  i) asistencia técnica para el fortalecimiento de la planificación y administración del ciclo de los proyectos, Oficina de Planificación, Oficina General de Estadísticas, Ministerio de Salud; organización de la unidad medioambiental y mejoramiento de la recaudación tributaria; ii) asistencia técnica para el establecimiento de políticas de promoción y reglamentación de la inversión privada; iii) financiamiento para la descentralización de servicios por medio de los gobiernos locales, la expansión de la generación de electricidad, el mejoramiento del suministro de agua potable y la preparación de estudios de factibilidad para la expansión del sistema de saneamiento y desagües pluviales  <b>Programa ampliado:</b>  iv) financiamiento para reservas internas de hidrocarburos y de pequeños proyectos de desarrollo agroindustrial; v) préstamo sectorial para empresas públicas, financiamiento de proyectos que incrementen la productividad y fomenten las exportaciones, crédito sectorial industrial, cooperación técnica para la definición de proyectos de transporte que reduzcan las limitaciones para las exportaciones; vi) financiamiento de pequeños proyectos y formación vocacional para mujeres que trabajan en el sector informal y se dedican a actividades agroindustriales	<b>Dos hipótesis de préstamos:</b>  • condicionadas por la situación macroeconómica  <b>Programa mínimo:</b>  • sin un Programa de ajuste estructural establecido  • actividades que no sean sensibles al entorno de políticas  • sin préstamos para infraestructura o el sector productivo  <b>Programa ampliado:</b>  • Programa de ajuste estructural establecido  • programa mínimo, más crédito para expansión de las exportaciones y del sector productivo  <b>Séptimo Aumento y Octavo Aumento:</b> prioridad para la protección del medio ambiente y la asistencia a los grupos de ingreso bajo	<b>A corto plazo:</b>  i) restablecimiento de la producción interna en los niveles anteriores a 1982 mediante la rehabilitación de la infraestructura de los principales sectores productivos; ii) reducción del déficit fiscal por medio del aumento de la recaudación tributaria y la reducción de los gastos corrientes, iii) reducción del endeudamiento externo a 15% del PIB, iv) promoción de la expansión de las exportaciones  <b>A mediano plazo:</b>  Consecución de un crecimiento sostenido merced a las diversificaciones económicas

Ciclo de programa	Objetivos del programa	Prioridades sectoriales del programa	Actividades programadas	Características de la estrategia del Banco	Estrategia del gobierno (reflejada en las estrategias de país)
				<b>Combinación de instrumentos:</b>  cooperación técnica no reembolsable (FOE), financiamiento de pequeños proyectos y respaldo no financiero	
<b>Ciclo III: 1997-1998</b>  <b>Memorando de programación 1997-98</b>  Hasta US\$69,8 millones (FFI), y US\$2,5 millones (FOE/CT)	<b>General:</b>  Respaldo a reformas políticas e institucionales que mejoren los marcos de incentivos e institucionales, habilitando un uso más eficiente y eficaz de los recursos	<b>Medio ambiente:</b>  i) mejoramiento de la ordenación y la protección de los recursos naturales  Ámbito productivo: ii) revitalización de la agricultura  <b>Ámbito macroeconómico:</b>  iii) reforma del sector financiero y fortalecimiento de la alianza público-privada para la reforma económica  <b>Gobernanza:</b>  iv) consolidación de las mejoras de la administración tributaria  Ámbito social: v) desarrollo de la vivienda y la comunidad	i) préstamo en apoyo de reformas de política o cooperación técnica para el desarrollo de un marco institucional medioambiental, establecimiento y fortalecimiento de una entidad y un consejo de ordenación del medio ambiente; ii) préstamo en apoyo de reformas de política para la desreglamentación del comercio agrícola; iii) estudios de diagnóstico del sector financiero para un futuro préstamo en apoyo de reformas de política para la reforma de la legislación financiera, el refuerzo de la supervisión bancaria y la reducción del papel directo del estado en el sector; iv) cooperación técnica del FOMIN para el diagnóstico de los escollos para el desarrollo del sector privado; v) segunda etapa del proyecto de administración tributaria, simplificación del sistema impositivo, introducción del código tributario, ampliación de la base tributaria, aumento de la cobertura y la productividad de las actividades de auditoría; vi) aumento del suministro de vivienda, particularmente para los grupos de ingreso bajo	<b>Estrategia a corto plazo de “prioridades mutuas”:</b>  <ul style="list-style-type: none"> <li>18 meses (para que el Banco y Suriname cobren más experiencia operacional y preparen una estrategia más exhaustiva)</li> <li>programa adaptado para tomar en cuenta la ayuda de otras fuentes, además del BID</li> <li>enfoque limitado a los aspectos en que el Banco tiene ventaja comparativa sobre otros donantes. Evitar los proyectos de inversión ordinarios, que pueden financiar donantes sin recursos de contrapartida</li> </ul> <b>Combinación de instrumentos:</b>  <ul style="list-style-type: none"> <li>Proyectos de cooperación técnica reembolsable y no reembolsable, préstamo en apoyo de reformas de política (FFI), FPP, Grupos C y D, respaldo no financiero</li> </ul>	Los objetivos y planes de desarrollo a mediano plazo del gobierno aún no están definidos  Orientación por los proyectos: “El Presidente de la República de Suriname solicitó la asistencia del Banco para la configuración de un nuevo marco institucional para el medio ambiente”.  “La vivienda, en especial para los grupos de ingreso bajo, constituye una alta prioridad para el gobierno”.

Ciclo de programa	Objetivos del programa	Prioridades sectoriales del programa	Actividades programadas	Características de la estrategia del Banco	Estrategia del gobierno (reflejada en las estrategias de país)
<p><b>Ciclo IV: 1999-2004</b></p> <p><b>Documento de país 1999-2001</b></p> <p>Hipótesis 1: US\$64,9 millones</p> <p>Hipótesis 2: US\$19 millones</p> <p><b>Estrategia de país actualizada, 2003</b></p> <p>Previsto: US\$21 millones</p>	<p><b>Meta:</b></p> <p>Respaldo a un desarrollo económico y social que sea sostenible desde los puntos de vista económico, financiero, social y ambiental</p> <p><b>Objetivo:</b></p> <p>Respaldo a las mejoras de los marcos institucionales y de incentivos, con el consiguiente mejoramiento de la distribución de los recursos y el uso más eficiente y eficaz de éstos</p>	<p><b>Hipótesis 1:</b></p> <p><b>Ámbito productivo:</b></p> <p>i) mejoramiento del marco para el desarrollo del sector privado</p> <p><b>Ámbito macroeconómico:</b></p> <p>ii) refuerzo de la gestión macroeconómica</p> <p><b>Gobernanza:</b></p> <p>iii) mejoramiento de la gobernanza y modernización del Estado</p> <p><b>Ámbito social:</b></p> <p>iv) desarrollo de los recursos humanos e inclusión social</p> <p><b>Medio ambiente:</b></p> <p>v) desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental</p> <p><b>Hipótesis 2:</b></p> <p>Actividades correspondientes a los rubros ii-iv, supra</p>	<p><b>Hipótesis 1:</b></p> <p>i) continuación del respaldo por medio de los préstamos existentes para el proceso de privatización y el mejoramiento del entorno para los negocios, trabajo analítico a fin de determinar las limitaciones para el desarrollo del sector privado, estudios sobre el mercado de trabajo y la promoción de las exportaciones; estrategia de desarrollo del sector privado, cooperación técnica relativa a los aspectos jurídicos de las reformas del comercio; ii) préstamo para la reforma del sector financiero con objeto de mejorar el marco jurídico y normativo, las ramas de los seguros y las jubilaciones y racionalizar los bancos estatales; cooperación técnica con servicios de asesoramiento para el Banco Central y el Ministerio de Finanzas; iii) préstamo para la descentralización y refuerzo de la eficiencia y la eficacia de los gobiernos locales; cooperación técnica para el fortalecimiento de la administración del personal; iv) alivio de la pobreza en las comunidades más pobres por medio del Fondo de desarrollo comunitario y los préstamos para albergues y asentamientos de grupos de ingreso bajo; cooperación técnica para la preparación de un préstamo para la educación básica, con objeto de establecer las estructuras institucionales y de incentivos necesarias para ofrecer una educación de alta calidad; cooperación técnica no reembolsable para el estudio de la medicina tradicional; cooperación técnica no reembolsable y préstamo para la realización del censo; v) fortalecimiento de la capacidad institucional para la ordenación del medio ambiente y el desarrollo sostenible por medio de los instrumentos existentes.</p> <p><b>Hipótesis 2:</b></p> <p>Actividades correspondientes a los rubros ii-iv, supra</p>	<p><b>Dos hipótesis de préstamos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• continuación del memorando de programación de 1997</li> <li>• condicionadas por la situación macroeconómica</li> </ul> <p><b>Hipótesis 1:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• marco macroeconómico adecuado, programas ambiciosos en cinco ámbitos</li> </ul> <p><b>Hipótesis 2:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• marco macroeconómico inadecuado y menor nivel de préstamos, pero mayor respaldo al restablecimiento de un marco macroeconómico apropiado</li> <li>• programa operacional adaptado para tomar en cuenta la ayuda sustancial de fuentes ajenas al BID</li> <li>• reducción de la necesidad de financiamiento de contrapartida (préstamos sectoriales) y los consiguientes gastos ordinarios por medio de la combinación de instrumentos</li> </ul>	<p><b>Plan plurianual de desarrollo:</b></p> <p>i) Alta prioridad para la inversión del sector privado y la reforma de políticas; ii) marco macroeconómico adecuado y estable, reducción del déficit fiscal; iii) buena gobernanza, reforma de la administración pública, descentralización y fortalecimiento de la democracia; iv) énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar social, principalmente por medio del mejoramiento de la vivienda y programas de desarrollo de la comunidad dirigidos a los más pobres; grupo interministerial de trabajo para la vivienda, asistencia solicitada al Banco para la preparación de una estrategia de desarrollo social y reducción de la pobreza, plan sectorial de educación</p> <p>v) 10% de la selva tropical designado como reserva natural, establecido el Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo</p>



Ciclo de programa	Objetivos del programa	Prioridades sectoriales del programa	Actividades programadas	Características de la estrategia del Banco	Estrategia del gobierno (reflejada en las estrategias de país)
			<b>Actualización de la Estrategia de país:</b> Préstamos adicionales incluidos en los ámbitos de comercio, administración pública, sector de salud y mejoramiento de la educación básica	<b>Combinación de instrumentos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>proyectos de cooperación técnica reembolsable y no reembolsable (FOE), préstamos sectoriales y préstamo en apoyo de reformas de política (FFI), cooperación técnica del FOMIN, posible préstamo de inversión, respaldo no financiero</li> <li>actualización de 2003: servicios sectoriales de comercio, salud y sector público e inversión CO/FFI</li> </ul>	

**Anexo 2.6 – Relación cooperación técnica/préstamos**

	<b>Cooperación técnica (i)</b>	<b>Préstamos (ii)</b>	<b>Cooperación técnica/préstamos (iii) = (i)/(ii)</b>
Suriname	88	11	8,0
Grupo C	954	420	2,3
Región 3	1.686	698	2,4
Todo el Banco	5.170	2.314	2,2

**Anexo 2.7: Composición de la cartera histórica, por fuente de financiamiento (1980-2004)**

	<b>Cooperación técnica (i) (US\$)</b>	<b>Cooperación técnica/ Cartera total</b>	<b>Préstamos (ii) (US\$)</b>	<b>Préstamos/ Cartera total</b>	<b>Préstamos US\$/Cooperación técnica US\$ (ii)/(i)</b>
Suriname	27.754.271	21%	103.472.145	79%	3,7
Grupo C	294.416.606	2%	12.398.830.702	98%	42,1
Región 3	480.282.888	1%	33.100.742.748	99%	68,9
Todo el Banco	1.636.645.719	1%	136.062.953.685	99%	83,1

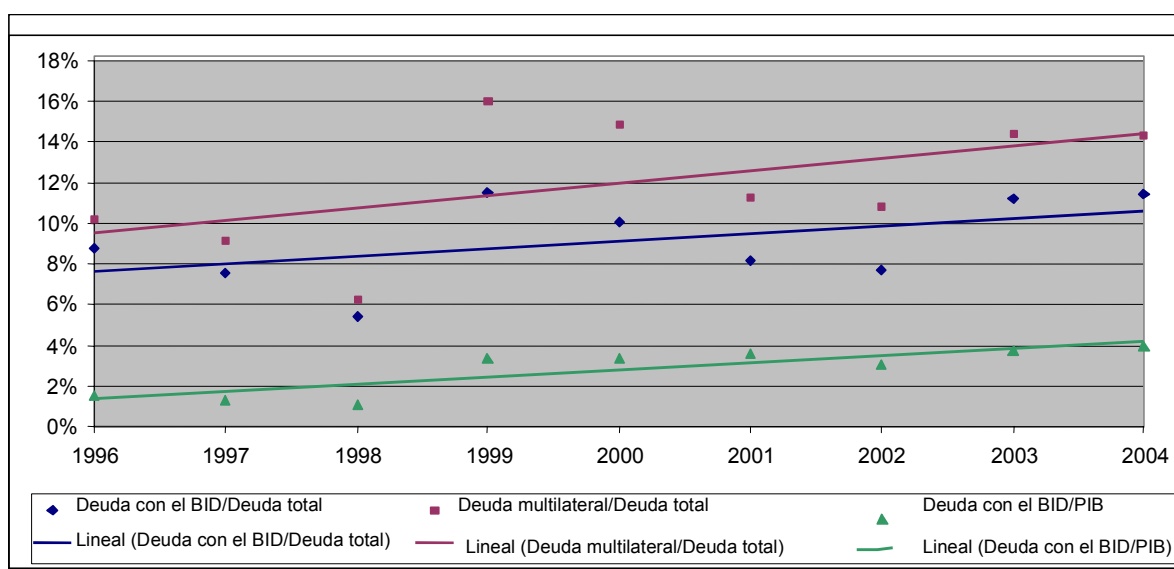
Anexo 2.8 Clasificación de las operaciones de cooperación técnica por sector y subsector

Sector	Subsector	Primer ciclo		Segundo ciclo		Tercer ciclo		Cuarto ciclo		Total operaciones de cooperación técnica	Monto total
		1980-1989		1990-1996		1997-1998		1999-2004			
		No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto		
Medio ambiente	Energía	2	46.000							2	
	Industria							1	123.000	1	
	Medio ambiente y desastres naturales					1	1.380.000	3	748.000	4	
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>46.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1.380.000</b>	<b>4</b>	<b>871.800</b>	<b>7</b>	<b>2.297.800</b>
Gobernanza	Agricultura	1	24.000							1	
	Reforma y modernización del estado	2	160.000	6	1.904.500	2	195.079	7	2.353.900	17	
	Energía			1	4.500			1	200.000	2	
	Otros-Fortalecimiento de ONG			1	9.000					1	
	Seguridad en aeropuertos (FOMIN)							1	435.000	1	
	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>184.000</b>	<b>8</b>	<b>1.918.000</b>	<b>2</b>	<b>195.079</b>	<b>9</b>	<b>2.988.900</b>	<b>22</b>	<b>5.285.979</b>
Macroeconómico	Reforma y modernización del estado			2	4.280.000	1	1.830.000	1	600.000	4	
	Desarrollo de los mercados financieros y de capitales			1	20.000					1	
	Otros-Ejecución del Programa de ajuste estructural			1	8.000					1	
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>4.308.000</b>	<b>1</b>	<b>1.830.000</b>	<b>1</b>	<b>600.000</b>	<b>6</b>	<b>6.738.000</b>
Productivo	Agricultura	5	1.297.000	2	32.500			1	150.000	8	
	Energía	1	1.048.000								
	Industria	1	13.500							1	
	Tecnología de la información y comunicaciones					1	700.000	1	150.000	2	
	Microempresas			4	172.500			2	265.500	6	
	Crédito multisectorial y preinversión	1	14.000	1	30.000					2	
	Otros-Fortalecimiento del Banco Nacional de Desarrollo	1	194.000							1	
	Turismo (incluido 1 FOMIN)							2	993.000	2	
	<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>2.567.100</b>	<b>7</b>	<b>235.000</b>	<b>1</b>	<b>700.000</b>	<b>6</b>	<b>1.558.500</b>	<b>23</b>	<b>5.060.600</b>
Social	Educación	3	231.000	3	37.092			1	150.000	7	
	Salud	2	1.009.600			2	2.120.000	2	25.500	6	
	Formación judicial sobre violencia doméstica							1	48.000	1	
	Preparación del censo de 2000							1	150.000	1	
	Saneamiento	2	2.776.000							2	
	Inclusión social					4	1.028.000	3	301.600	7	
	Otros-Evaluación del desarrollo de infraestructura para la comunidad					1	145.000			1	
	Desarrollo urbano y vivienda					3		2	320.000	5	
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>4.016.600</b>	<b>3</b>	<b>37.092</b>	<b>10</b>	<b>3.323.100</b>	<b>10</b>	<b>995.100</b>	<b>30</b>	<b>8.371.892</b>	
<b>Total general</b>		<b>21</b>	<b>6.813.700</b>	<b>22</b>	<b>6.498.092</b>	<b>15</b>	<b>7.428.179</b>	<b>30</b>	<b>7.014.300</b>	<b>88</b>	<b>27.754.271</b>

### Anexo 3.1 – Deuda multilateral como porcentaje de la deuda externa total

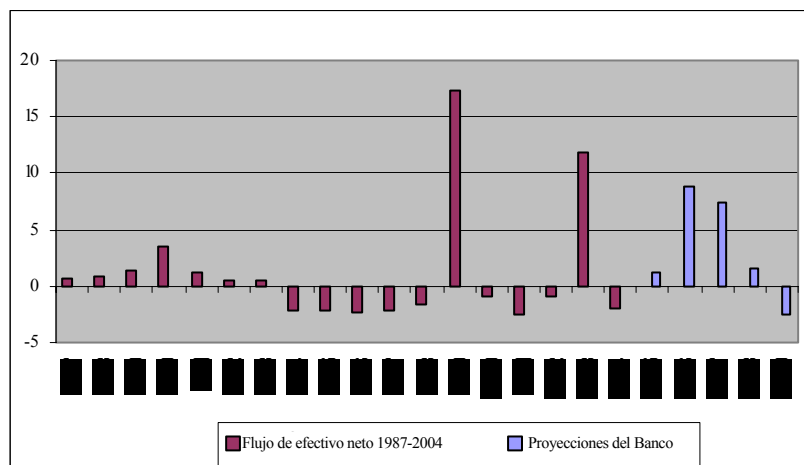
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1996-2003
Suriname	10%	9%	6%	16%	15%	11%	11%	14%	12%
CGC	48%	47%	50%	51%	52%	49%	38%	42%	47%
Países del Grupo C	30%	30%	35%	34%	34%	35%	33%	37%	34%
Región 3	31%	29%	33%	30%	39%	40%	32%	36%	34%
Todo el Banco	37%	36%	38%	40%	42%	40%	39%	44%	40%

### Anexo 3.2 Evolución de la deuda con el BID en relación con el PIB y la deuda total



Fuente: 1996-1999: Informe sobre pobreza, BIRF/FMI, 2000-2004: Unidad de Administración de la deuda de Suriname

**Anexo 3.3 - Flujo de efectivo neto 1987-2004 y proyecciones para 2005-2009**  
(millones de US\$, monto equivalente conforme a las tasas de cambio históricas)



**Anexo 3.4 Coeficiente de variaciones del flujo de efectivo neto**

Coeficiente de variación del flujo de efectivo neto	
Suriname	432%
CGC	76%
Países del Grupo C	2.48%
Región 3	1.734%
Todo el Banco	9.496%

**Anexo 3.5: Eficiencia del ciclo de los proyectos en Suriname (Cartera histórica)**

	Preparación (meses)			Ejecución (meses)		
	Del inventario hasta la aprobación	De la aprobación hasta la firma del contrato	De la firma del contrato hasta la elegibilidad	De la elegibilidad hasta el desembolso final	Prórroga	Período de desembolso activo
Suriname	24,3	3,4	9,4	40,2	39,0	79,2
Grupo C*	22,7	3,9	10,1	42,2	18,7	60,9
Región 3*	23,1	4,6	9,2	41,7	18,7	60,4
Todo el Banco*	20,6	4,0	10,4	42,3	17,4	59,7

\* El promedio para los grupos de países de la comparación se calculó considerando sólo los cuatro instrumentos presentados en la cartera de Suriname, a saber PESP, PGCR, PSCT y PSEF.

**Anexo 3.6 Eficiencia del ciclo de los proyectos, por ciclo de programación, al 31 de diciembre de 2004 (en meses)**

	Preparación			Ejecución		Porcentaje del desembolso original al 31 de diciembre de 2004 (actualización 2005)
	Aprobación	Firma	Elegibilidad inicial	Elegibilidad para desembolso original al desembolso final	Prórroga a 2004 (actualización 2005)	
<b>Suriname</b>	<b>24,3</b>	<b>3,4</b>	<b>9,4</b>	<b>40,2</b>	<b>39,0</b>	
Países del Grupo C	22,7	3,9	10,1	42,2	18,7	
Región 3	23,1	4,6	9,2	41,7	18,7	
<b>Todo el Banco</b>	<b>20,6</b>	<b>4,0</b>	<b>10,4</b>	<b>42,3</b>	<b>17,4</b>	
<b>Promedio del Ciclo I</b>	<b>N/A</b>	<b>2</b>	<b>13,3</b>	<b>34,7</b>	<b>53</b>	
Mejoramiento de la enseñanza primaria	N/A	2	14	34	36	48% (cerrado)
Crédito global para la industria	N/A	1	11	37	15	89% (cerrado)
Mejoras en el Hospital de Nickerie	N/A	3	15	33	108	96% (cerrado)
<b>Promedio del Ciclo II</b>	<b>(Sin préstamos aprobados)</b>					
<b>Promedio del Ciclo III</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>32</b>	<b>24</b>	
Programa comercial y agrícola	12	1	4	32	24	100% (cerrado)
<b>Promedio del Ciclo IV (Préstamos activos)</b>	<b>26</b>	<b>4,3</b>	<b>8,3</b>	<b>43,7</b>	<b>12 (20)</b>	
Fondo de desarrollo comunitario	22	18	12	36	0 (24)	18% (27%)
Albergue para grupos de ingreso bajo	35	2	18	42	0 (12)	15% (28%)
Descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales	33	2	12	24	12 (24)	41% (47%)
Preparación del censo	31	3	0	54	0	71% (72%)
Proyecto de mejoramiento de la educación básica	48	3	5	55	0	0,4% (14%)
Fortalecimiento de la administración pública	5	2	N/A	50	0	0% (0%)
Servicio sector de salud	8	0	3	45	0	1,6% (7%)

**Anexo 3.7 - Costo de la comisión de crédito**

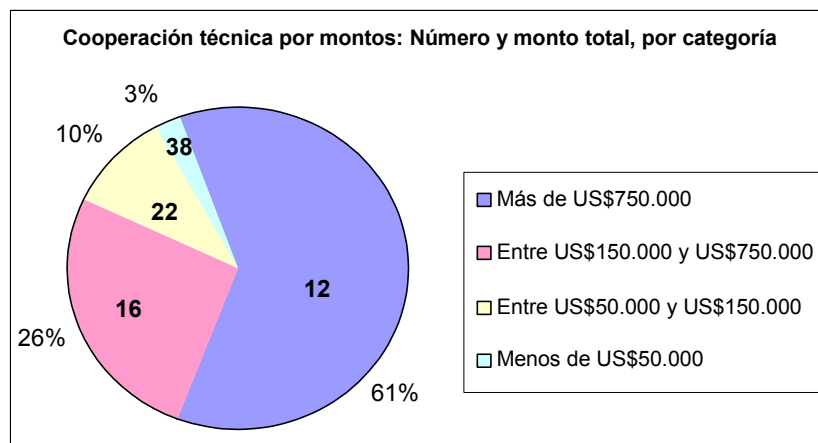
Número del proyecto	Nombre del proyecto	Comisión de crédito abonada						
		Antes del primer desembolso** (i)	Antes del primer desembolso (% del préstamo) (ii)	Período de desembolso programado (iii)	Prórroga del período de desembolso (iv)	Prórroga del desembolso (% del préstamo) (v)	Ampliación de la comisión de crédito (como porcentaje de la comisión de crédito programada) (vi)	Total de comisión de crédito extra como porcentaje del monto del préstamo (ii)+(v)
SU-0003	Mejoras en el Hospital de Nickerie	107.625	1,71%	169.403	173,600	2,76%	102%	4,46%
SU-0005	Crédito global para la industria	87.917	1,47%	138.750	90,370	1,51%	65%	2,97%
SU-0006	Mejoramiento del sistema de enseñanza primaria y secundaria	97.274	1,50%	122.975	312,249	4,80%	254%	6,30%
SU-0016	Programa de comercio y agricultura	33.750	0,11%	218.363	178,106	0,59%	82%	0,71%
SU-0017	Albergue para grupos de ingreso bajo	102.492	1,05%	140.862	54,487	0,56%	39%	1,60%
SU-0019	Descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales	32.871	0,67%	37.250	42,551	0,87%	114%	1,54%
SU-0020	Fondo de desarrollo comunitario	63.517	0,62%	126.875	71,637	0,70%	56%	1,31%
SU-0023	Proyecto de mejoramiento de la educación básica Project	35.156	0,28%	29.063	2,188	0,02%	8%	0,30%
SU-0025	Preparación del censo	-	0,00%	19.308	2,045	0,06%	11%	0,06%
SU-0027*	Fortalecimiento de la administración pública	2.257	0,05%	-	-	0,00%		0,05%
SU-0028	Servicio sector de salud	1.389	0,03%	3.646	479	0,01%	13%	0,04%
<b>Total/Promedio</b>		<b>564.247</b>	<b>0.7%</b>	<b>1,006,494</b>	<b>927.712</b>	<b>1.1%</b>	<b>92%</b>	<b>1,8%</b>

\* SU-0027 calculado hasta diciembre de 2004 porque no hubo desembolsos hasta esa fecha.

**Anexo 3.8. Costo proyectado de la comisión de crédito**

Número del proyecto	Nombre del proyecto	Costo total proyectado de la comisión de crédito durante el período de desembolso			
		Comisión de crédito abonada a la tasa actual de desembolso	Comisión de crédito abonada a la tasa de desembolso programada originalmente	Comisión de crédito abonada en exceso	Comisión de crédito abonada a la tasa actual de desembolso, como % de la comisión de crédito programada originalmente
SU-0017	Albergue para grupos de ingreso bajo	524.472	165.271	359.202	317%
SU-0019	Descentralización y fortalecimiento de gobierno locales	106.043	37.250	68.793	285%
SU-0020	Fondo de desarrollo comunitario	480.988	131.375	349.613	366%
SU-0025	Preparación del censo	32.665	21.962	10.703	149%
<b>Total</b>		<b>1.144.167</b>	<b>355.858</b>	<b>788.310</b>	<b>322%</b>

**Anexo 3.9 - Cooperación técnica, por niveles de aprobación**





**Anexo 3.10**

Número de la operación de cooperación técnica	Nombre del proyecto	Aprobado	Sector	Tipo	Monto (US\$)	Porcentaje de la cartera de cooperación técnica
ATN/SF-3548-SU	Fortalecimiento del sistema de administración tributaria	1990	Macroestabilidad	Autónomo	3.120.000	11%
ATC/SF-3330-SU	Paramaribo (SU-0007): Agua potable (cancelado)	1989	Social	Vinculado a un préstamo	1.850.000	7%
ATN/SF-5769-SU	Fortalecimiento de la Oficina de Administración Tributaria	1997	Macroestabilidad	Autónomo	1.830.000	7%
ATN/SF-5124-SU	Fortalecimiento institucional de la Oficina de Estadísticas	1996	Gobernanza	Autónomo	1.655.000	6%
				<b>Total</b>	<b>8.455.000</b>	<b>30%</b>

**Anexo 3.11: Riesgo de la cartera de Suriname, 1998 - 2004**

Proyecto	Aprobaciones en US\$ millones						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SU-0003 (Hospital de Nickerie)	7,4	7,4	7,4	7,4			
SU-0016 (Agricultura y comercio internacional)		30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	
SU-0017 (Albergue para personas de ingreso bajo)				9,8	9,8	9,8	9,8
SU-0019 (Descentralización)				4,9	4,9	4,9	4,9
SU-0020 (Fondo desarrollo comunitario)			10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
SU-0023 (Educación básica)						12,5	12,5
SU-0025 (Censo)					3,4	3,4	4,2
SU-0027 (Gestión sector público)							5,0
SU-0028 (Sector de salud)							5,0
Valor total cartera de préstamos	7,4	37,4	47,7	62,4	58,4	70,9	51,7
Porcentaje de la cartera en situación de riesgo	100%	100%	16%	60%	51%	69%	57%

Referencias del grisado: Proyecto con problemas y proyecto en estado de alerta

**Anexo 3.12: Visitas de inspección, por clase y fecha, 1998-2004**

	Visitas de inspección técnica							Visitas de inspección financiera						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Requeridas	1													
Realizadas	0													
No requeridas y realizadas	0													
Observancia	0%	50%	0%	0%	20%	67%	100%	0%	5%	0%	0%	0%	60%	100%

#### **Anexo 4.1 - Dimensión cualitativa de la cartera de préstamos**

***Uno de los rasgos principales de este informe es la presentación de una evaluación del impacto que, en materia de desarrollo, ha tenido el Programa del Banco en Suriname.*** En tal sentido, se evalúan los documentos de préstamo colocando en primer plano las metas (el objetivo más alto en cuanto a resultados) y las finalidades (resultados intermedios), con menor preocupación por los medios y productos de cada proyecto. En general, los documentos de préstamo carecen de indicadores para la medición de datos básicos, hitos y resultados. El índice de evaluabilidad previa a “valor nominal”<sup>171</sup> revela que sólo 50% de los resultados (55% de los productos) especificaron indicadores; 26% (28%) datos básicos y 31% (37%) hitos. Al tratar de determinar la evaluabilidad de los proyectos en Suriname, en la etapa del diseño, OVE llegó a estas conclusiones:<sup>172</sup>

***En general, los documentos de préstamo ofrecen un diagnóstico relativamente claro de los problemas que ha de abordarse.*** Dos excepciones son los proyectos de descentralización y de enseñanza primaria. En el caso del primero, no se explica en el documento cómo han de llevar los cambios de la estructura del gobierno a un mejoramiento de la gobernanza. Además, se hace caso omiso de posibles disuasivos de la descentralización como la pequeña dimensión, la limitación de los recursos la escasa capacidad administrativa en el plano local. En el proyecto de educación, asimismo, no se señalan las limitaciones para una aplicación efectiva y sostenida de las soluciones propuestas ni se analizan con la profundidad suficiente las causas básicas de los problemas del sector.

***En 10 de los 11 documentos de préstamo se presenta una definición relativamente clara del objetivo.*** La excepción es el Préstamo de política agrícola y comercial, cuya definición de objetivos fue amplia y sin una especificación de resultados o metas mensurables.

***Siete de los 11 proyectos tenían un marco lógico relativamente claro y congruente con el análisis, los objetivos y las actividades.*** En los cuatro restantes, resulta difícil la vinculación de las actividades y componentes con las metas fijadas y no hay una especificación clara de los vínculos entre los componentes del proyecto y los objetivos de éste. En el Préstamo de política agrícola y comercial, por ejemplo, se dice que mediante el mejoramiento del entorno de políticas, el proyecto influirá en el crecimiento de la agricultura, pero este supuesto es frágil porque el mejoramiento de las políticas no lleva, necesariamente, a esa conclusión.

***Cinco proyectos incluyeron una definición relativamente clara o parcial de los supuestos y los riesgos.*** Los restantes presentaron estos problemas comunes: i) número muy limitado de riesgos y falta de una descripción de medidas de mitigación; ii) riesgos relacionados con los productos y no con los resultados; y iii) falta de indicadores para la medición de la concreción o la intensidad de los riesgos. Por ejemplo, en el Programa de albergue para grupos de ingreso bajo se supone que el precio de los materiales de construcción disminuirá a medida que crezca la demanda. En el documento no se incluyó un análisis de la oferta que sustentara ese supuesto y, en un país con una pequeña industria local y altos costos de transporte, ese supuesto quizá sea equivocado.

***La mayoría de los indicadores de resultados se definió adecuadamente en los seis préstamos programados para el sector social.*** Empero, en los cuatro préstamos aprobados en los sectores de gobernanza y productivos, faltaron los indicadores de resultados o era imposible su verificación. ***Con la excepción del Préstamo de política agrícola y comercial y el crédito global, los proyectos presentaron un conjunto adecuado de indicadores de sus productos.***

***Los dos proyectos de salud incluyen datos básicos y en los dos proyectos de educación se previó la compilación de esos datos durante la ejecución.*** En los siete proyectos restantes no se previó la elaboración de una base de datos con la cual pudiera medirse la consecución de los indicadores de productos y resultados.

***Nueve de los 11 proyectos incluyeron sistemas de seguimiento y evaluación parcialmente o bien definidos,*** con mecanismos de control de la ejecución de los proyectos en relación con las bases de datos y los presupuestos, informes semestrales, intermedios y de evaluación a la terminación del proyecto y evaluaciones ex post. Sólo en dos proyectos (Préstamo de política agrícola y comercial y el primer préstamo para la enseñanza primaria) faltaron sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de los resultados.

**Anexo 4.2 – Ingresos impositivos: Estructura y tendencias, 1992-2004 (% del PIB)**

	<b>Promedio 1992-1993</b>	<b>Promedio 1996-1997</b>	<b>Promedio 1999-2000</b>	<b>Promedio 2003-2004<sup>1</sup></b>
<b>INGRESOS IMPOSITIVOS</b>	<b>12,5</b>	<b>24,7</b>	<b>23,4</b>	<b>28,8</b>
<b>Impuestos directos</b>	<b>6,8</b>	<b>13,8</b>	<b>10,5</b>	<b>12,5</b>
Impuesto sobre la renta personal	0,4	0,9	0,6	0,5
Impuesto sobre las remuneraciones	4,2	3,6	4,1	6,0
Impuesto sobre la renta de las sociedades	2,1	9,2	3,7	4,7
Impuesto sobre la riqueza	0	0	0	0
Impuesto sobre el valor de arrendamiento	0	0	0	0
Otros*	0,2	0,2	2,2	0,4
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>5,7</b>	<b>10,9</b>	<b>12,9</b>	<b>16,0</b>
<b>Impuesto a las ventas de bienes y servicios internos **</b>	<b>-,-</b>	<b>-,-</b>	<b>1,3</b>	<b>2,2</b>
<b>Impuestos sobre bienes y servicios internos específicos</b>	<b>2,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>4,5</b>
Licores	0,2	0,1	0,2	0,2
Cerveza	0,2	0,2	0,2	0,4
Tabaco	0,4	0,4	0,2	0,5
Lotería	0,1	0	0,1	0,2
Esparcimiento	0,1	0,1	0,1	0,1
Vehículos motorizados	0,5	0,2	0	0
Combustibles	1,1	1,9	2,1	2,9
Otros	0	0,1	0,1	0,2
<b>Impuestos al comercio exterior</b>	<b>3,6</b>	<b>7,9</b>	<b>8,7</b>	<b>9,5</b>
Derechos aduaneros	3,0	6,3	4,8	
Impuestos sobre las ventas de artículos importados*	-,-	-,-	2,7	4,5
Comisiones estadísticas y derechos de consentimiento	0,4	1,6	1,2	3,7
Impuestos a las exportaciones y reexportaciones	0,1	0	0,1	1,3
Otros	0,1	0	0	0
<b>Otros impuestos indirectos*</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

**Fuentes:**

Informe del FMI SM97/125

Informe del FMI SM01/131

Informe del FMI SM05/143

**Notas:**

1 Los datos de 2004 son preliminares y sólo están disponibles los de las categorías principales. Los datos desglosados corresponden sólo a 2003 y las cifras no coinciden exactamente al sumarlas.

\* Incluye factores de ajuste correspondientes a discrepancias estadísticas entre el Banco Central de Suriname y las dependencias recaudadoras.

\*\* Establecido en 1997

Las cifras deben interpretarse con cautela debido a la falta de datos de buena calidad y a los cambios en la metodología de medición del PIB a partir de 1996.

### Anexo 4.3

#### **SURLAND: Primer intento de privatización de una empresa estatal importante hecho en Suriname**

Según funcionarios oficiales, fondos del *Préstamo de política agrícola y comercial* se encauzaron hacia la recapitalización de SURLAND, la empresa bananera estatal, pero como se indicó en el párrafo 2.21, el Banco asumió un papel pasivo porque no controlaba el uso de los recursos del préstamo en apoyo de reformas de política.

SURLAND controlaba 95% de las plantaciones bananeras y era el único exportador de bananas del país. En abril de 2002, SURLAND cerró sus puertas tras haber sido incapaz de pagar las remuneraciones de su personal por dos meses consecutivos (Eventualmente, la deuda de la compañía llegó a US\$25 millones). Ese mismo año, el gobierno puso en práctica un plan de privatización del sector bananero, conforme al cual la nueva compañía, denominada “Fundación de Salvación del sector bananero de Suriname” (SBBS), se hizo cargo de los activos de SURLAND y reanudó las operaciones. La Unión Europea y el BID (por medio del Préstamo de política agrícola y comercial) suministraron fondos para la recapitalización. Los costos de personal de SBBS son más bajos que los de SURLAND y, de esta forma, los costos operacionales unitarios se redujeron, pero el gobierno aún no encontró un inversionista privado para la compañía reestructurada y las posibilidades de que lo consiga dependen, en gran medida, de la continuidad del acceso preferencial a los mercados europeos (Acuerdo de Cotonou).

## NOTAS

- 
- <sup>1</sup> Datos comparativos y detalles en las notas técnicas sobre gobernanza.
  - <sup>2</sup> Los aumentos y ajustes de salarios han sido históricamente una considerable fuente de desequilibrios fiscales y de la inflación consiguiente.
  - <sup>3</sup> Una pirámide salarial chata, escasos incentivos para el personal altamente especializado, baja productividad del empleo público, bajo grado de eficiencia y eficacia en el suministro de los servicios públicos esenciales, éxodo de los empleados mejor calificados hacia el sector privado, etc.
  - <sup>4</sup> Al presente hay en Suriname unas 120 empresas públicas y organismos paraestatales. Se calcula que emplean, en conjunto, de 15.000 a 17.000 personas (alrededor de 20% del empleo formal total).
  - <sup>5</sup> Incluidos ISDP, ITP, ayudamemorias, revisiones de cartera y documentos de evaluación.
  - <sup>6</sup> Véanse los marcos de resultados de los proyectos.
  - <sup>7</sup> Para mayor información sobre el índice de evaluabilidad ex ante, ver Knight y Ruprah 2001.
  - <sup>8</sup> En fecha reciente el Banco brindó asistencia al país con una operación de cooperación técnica con objeto de trazar una estrategia a largo plazo o guía para la reforma del sector público. El objetivo de esta operación, que tiende a facilitar una amplia reforma, vertical y horizontal, del sector público, que abarque toda la estructura actual del gobierno, se ha centrado en tres grandes puntos, a saber: i) identificación de las rigideces estructurales que menoscaban la eficiencia, la eficacia y la transparencia del sector público; ii) definición de una estrategia de transformación del sector público, que sea sensible desde los puntos de vista social y político; y iii) la facilitación de un acuerdo amplio y la obtención del respaldo necesario para poner en práctica esa estrategia.
  - <sup>9</sup> Salvo mención de otra fuente, todos los datos demográficos de la introducción fueron tomados del Séptimo Censo General de Población y Vivienda de 2004, Oficina General de Estadísticas (Algemeen Bureau voor de Statistiek) 2005.
  - <sup>10</sup> La densidad de población de Suriname es de tres personas por kilómetro cuadrado. Fuente: Banco Mundial. (2004): Base de datos de indicadores de desarrollo mundial: Datos estimativos en cuanto a población de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y del Banco Mundial.
  - <sup>11</sup> A los efectos de esta evaluación, el término “región” se refiere a todos los países de América Latina y el Caribe que son miembros del Banco.
  - <sup>12</sup> Los cimarrones son descendientes de esclavos fugitivos que establecieron zonas autónomas en el interior de Suriname hacia mediados del siglo XVIII.
  - <sup>13</sup> Conforme al censo de 2004, la población cimarrona ha experimentado el mayor crecimiento demográfico y se duplicó desde el censo de 1972.
  - <sup>14</sup> El holandés es el idioma oficial de Suriname, pero muchos surinameses consideran que su idioma principal es el cimarrones. De acuerdo con el censo de 2004, el 58% de los cimarrones residentes en zonas urbanas considera que el sranan es su idioma principal, mientras que otro 23,9% conserva el cimarrón como su idioma principal. Fuente: Oficina General de Estadísticas.
  - <sup>15</sup> Acuerdo de cooperación para el desarrollo entre la República de Suriname y el Reino de los Países Bajos, Paramaribo, 25 de noviembre de 1975.
  - <sup>16</sup> Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos (2004): *A Rich Relationship Suriname and the Netherlands: Present and Future*.. Nota de políticas acerca de Suriname, traducción no oficial.

- 
- <sup>17</sup> El informe titulado *A Burdened Relationship, 25 Years of Development Cooperation: Netherlands - Suriname 1975-2000*, de D. Krwitj y M. Maks, fue encomendado por la Oficina de Cooperación para el Desarrollo de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Suriname.
- <sup>18</sup> El programa con enfoque sectorial amplio (SWAP) se ha tornado un medio para subsanar la falta de identificación suficiente de los beneficiarios y la fragmentación de muchos proyectos individuales que, aunque se tomen en conjunto, no han determinado, necesariamente, un respaldo adecuado en favor de la prioridad de desarrollo definida del propio país. Cita tomada del sitio virtual de la UNESCO <http://portal.unesco.org/>.
- <sup>19</sup> Los sectores identificados por los Países Bajos como destinatarios de un financiamiento prioritario con los recursos restantes del Tratado comprenden los siguientes: gobernanza, agricultura, medio ambiente, educación, vivienda y salud.
- <sup>20</sup> Inicialmente, la agricultura desempeñó un papel fundamental en la configuración del desarrollo económico, social y demográfico de Suriname a partir de la colonización neerlandesa, en 1667. La estructura económica se volcó a la minería después de la Primera Guerra Mundial, en respuesta a la demanda mundial de óxido de aluminio. Durante la Segunda Guerra Mundial, más de 75% de las importaciones estadounidenses de bauxita provino de Suriname. Fuente: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ns.html>.
- <sup>21</sup> El refinamiento y venta de bauxita está en manos de dos subsidiarias de empresas extranjeras, a saber Suralco (Alcoa) y BHP Billiton. En 1984, Suralco y Billiton formaron dos empresas conjuntas, Mining Joint Venture (MJV) y Refining Joint Venture (RJV). .
- <sup>22</sup> Acontecimientos económicos recientes, FMI, todos los años.
- <sup>23</sup> La asistencia bilateral de los Países Bajos se suspendió en tres ocasiones: i) desde 1982 hasta 1987, en respuesta a las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura militar de Bouterse; ii) en 1991 y 1992 a raíz del "golpe telefónico" encabezado por Bouterse en 1990; y iii) desde 1997 hasta 2000 por desacuerdos políticos a propósito de la administración de los recursos del Tratado durante el gobierno de Jules Wijdenbosch. La asistencia neerlandesa para el desarrollo se suspendió por segunda vez en 1991 y 1992 tras un golpe militar ocurrido en diciembre de 1990.
- <sup>24</sup> Los datos correspondientes a comienzos de los años noventa publicados por la Oficina General de Estadísticas están sujetos a más reservas que las habituales debido a la existencia de un sector informal considerable y creciente y a las distorsiones provocadas por la alta inflación. En 1996 se estableció una metodología para la estimación de las dimensiones del sector informal (minería de oro, comercio mayorista y minorista).
- <sup>25</sup> Para esta evaluación se tomaron datos de diversos informes del Banco Mundial (1980-1987) y el FMI (1988-2004), todos fundados en datos oficiales de la Oficina General de Estadísticas.
- <sup>26</sup> El Índice de libertad económica mide a 161 países en relación con una lista de 50 variables independientes divididas en 10 factores generales de libertad económica, y son más deseables los puntajes bajos. El puntaje más alto en un factor indica un nivel mayor de interferencia del gobierno en la economía y un menor grado de libertad económica. <http://www.heritage.org/research/features/index>
- <sup>27</sup> Mediante el Índice de fragmentación étnica, Easterly y Levine (1997) demostraron empíricamente que en los países donde las instituciones públicas son débiles (por ejemplo, estado de derecho, calidad burocrática, libertad con respecto a expropiaciones gubernamentales), la diversidad étnica surte un efecto negativo en el ingreso, el crecimiento y la política económica. En los países con instituciones suficientemente buenas, la diversidad étnica no reduce el crecimiento ni empeora las políticas económicas.
- <sup>28</sup> La calidad de los datos disponibles es deficiente y, por consiguiente, algunas de las cifras presentadas quizá no sean exactas.
- <sup>29</sup> Durante los años ochenta, el tipo de cambio oficial se fijó en el nivel previo a la independencia, de Sf. 1,785/US\$1.

- 
- <sup>30</sup> Otros temas que afectan a la competitividad son el crecimiento de las dimensiones y la ineficiencia del sector público, la pérdida de infraestructura en el interior debido a las actividades guerrilleras y el alto nivel del salario real en las actividades agrícolas orientadas a los mercados externos.
- <sup>31</sup> La declinación económica obedeció a una caída de 50% en la contribución al PIB, 37% en el impacto en la balanza de pagos, 85% en los ingresos conexos del gobierno y 52% en los ingresos por concepto de exportación. Fuente: Banco Mundial (1985), Memorando económico sobre Suriname. Preparado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe No. 5283-SUR. Volumen I: Informe central, y Volumen II: Exámenes sectoriales, página 14.
- <sup>32</sup> Entre 1982 y 1987, el déficit fiscal pasó de 5% del PIB a 25% del PIB. (Informe del Banco Mundial 7635-SUR (1989).
- <sup>33</sup> Medido por el porcentaje de aumento en el índice de precios al consumidor (IPC).
- <sup>34</sup> A fines de 1993, el flujo de la ayuda neerlandesa era equivalente a 20,5% del PIB, la balanza externa media del país era negativa, el crecimiento real del PIB se había desplomado a -0,6% (1990-1994), las reservas internacionales brutas se habían estancado en alrededor de US\$41 millones (alrededor de un mes de importaciones de bienes y servicios ajenos a factores) y los atrasos en los pagos internacionales ascendían a US\$48 millones.
- <sup>35</sup> Las reglamentaciones cambiarias surtieron un efecto particularmente negativo en el sector productivo, porque la industria debió pagar por los bienes importados a la tasa del mercado paralelo mientras que los recibos por exportaciones se depositaban a la tasa oficial apreciada.
- <sup>36</sup> Los volúmenes exportados cayeron, al igual que los ingresos por concepto de exportaciones, que pasaron de US\$35 millones a mediados de los años noventa a menos de US\$10 millones en 2003. Véase FMI (2005): *Suriname: Selected Issues*, FMI, Informe de país No. 05/142, abril de 2005, Washington, D.C.
- <sup>37</sup> Fuente: Banco Central de Suriname.
- <sup>38</sup> Fuente: FMI, Informe de país No. 06/135. 2005, Consulta según el Artículo IV.
- <sup>39</sup> Véase FMI (2005): *Suriname: Selected Issues*, FMI, Informe de país No. 05/142, abril de 2005, Washington, D.C.
- <sup>40</sup> Fuente: Embajada del Reino de los Países Bajos, Paramaribo, Suriname, 2005. Desde 2000, la ayuda neerlandesa se reanudó en un nivel equivalente a alrededor de 2% del PIB, en virtud de la determinación de los Países Bajos de imponer condiciones políticas más estrictas para los desembolsos.
- <sup>41</sup> Fuente: Banco Mundial. (2004): Base de datos de indicadores de desarrollo mundial, ayuda per cápita (US\$ actuales), 1980-2003.
- <sup>42</sup> Véase FMI (2005): *Suriname: Selected Issues*, FMI, Informe de país No. 05/142, abril de 2005, Washington, D.C.
- <sup>43</sup> Aunque se dispuso el aumento de algunas tasas impositivas a niveles muy altos, la base tributaria sigue inclinada hacia los tributos de recaudación fácil, como los derechos sobre las importaciones, las retenciones sobre los salarios y un impuesto a la renta de las sociedades (párrafo 4.6).
- <sup>44</sup> En el agro, el gobierno poseía alrededor de un tercio de las tierras cultivables del país y numerosas empresas agrícolas. Intervenía, además, para fijar precios para los productores de arroz que no reflejaban el costo de producción, y para suministrar infraestructura agrícola (incluido el riego) y asistencia técnica y financiera a tasas subsidiadas por medio del Banco Agrícola (*Agricultural Bank*), perteneciente al Estado. (FMI, 1985:6-7).
- <sup>45</sup> Los casos más resonantes de monetización del déficit fiscal, inflación, apreciación del tipo de cambio y crisis de la balanza de pagos tuvieron lugar entre 1989 y 1993 y entre 1997 y 2000. En algunos de esos años (1989, 1990 y 1997) fue notoria la existencia de buenos precios externos para las exportaciones



---

relacionadas con la bauxita. El mayor caudal de ingresos por el auge de la minería, combinado con las medidas fiscales expansionistas, determinó presiones inflacionarias ascendentes, reduciendo así la competitividad de otros sectores de la economía, fenómeno que la teoría económica ha denominado “enfermedad holandesa”. Fuente: FMI.

- <sup>46</sup> En 1981 se fijó un tope al financiamiento del banco central para el gobierno central, equivalente a 10% del ingreso fiscal ordinario anual establecido en el presupuesto, pero este límite se excedió en varias oportunidades en el pasado. En el 2002 se modificó la legislación y se establecieron nuevos límites para el endeudamiento del Estado frente a todas las fuentes (60%) y a la imposición de severas sanciones para los funcionarios gubernamentales que sobrepasen los nuevos límites.
- <sup>47</sup> Los controles de precios de bienes y servicios de origen nacional, los sueldos y los márgenes de ganancia han sido comunes desde comienzos de los años ochenta, al igual que los límites fijados a los empleadores privados para los procedimientos de despido de sus empleados. Véase FMI (1990): *Recent Economic Developments: Suriname*.
- <sup>48</sup> En 1992 el gobierno estableció un sistema de tipos de cambio múltiples, que no logró reducir la considerable brecha entre el mercado oficial y el paralelo. Este fracaso abrió cauce a grandes distorsiones y a grandes pérdidas del Banco Central de Suriname, cuyo monto, según estimaciones, fue de 11,5% en 1993. En 2004 se adoptó un tipo oficial unificado, pero inmediatamente apareció un mercado paralelo que se mantuvo operando hasta el lanzamiento del SRD, diez años más tarde (FMI, 1994 Artículo IV).
- <sup>49</sup> El Programa de ajuste de 1988, preparado por el Banco Mundial, no logró la aprobación del gobierno. Al año siguiente, Suriname invitó a la Comunidad Económica Europea a que preparase un programa plurianual de ajuste y recuperación, iniciativa que también fracasó.
- <sup>50</sup> Con la introducción del SRD, en enero de 2004, el tipo de cambio se estabilizó en un nivel de alrededor de SRD2,75 por US\$1.
- <sup>51</sup> Véase FMI, Nota de Información Pública No. 05/54.
- <sup>52</sup> La minería de oro aún se encuentra, en gran medida, en manos de pequeños mineros informales que trabajan en el interior, pero recientes modificaciones de la reglamentación y los precios internacionales favorables están determinando cambios positivos. En 2004, por ejemplo, la empresa canadiense Cambior invirtió en un proyecto de envergadura para la extracción de oro, que dio empleo a 600 personas. Ese año, las exportaciones de oro representaron 22% del total de exportaciones del país.
- <sup>53</sup> Véase FMI (2005): *Recent Economic Developments: Suriname*.
- <sup>54</sup> Al año 2004, los Estados Unidos, Noruega y los Países Bajos, todos grandes consumidores de productos derivados de la bauxita, seguían siendo los principales mercados de Suriname. Dentro de América Latina y el Caribe, las exportaciones siguen siendo menores, con excepción de las destinadas a Trinidad y Tobago. Las cifras aparecen en el Apéndice, Cuadro E: Sector externo.
- <sup>55</sup> La red vial nacional consiste en 8.837 kilómetros de carreteras, de los cuales en 2001 se hallaba pavimentado el 26%. Hay una sola carretera internacional, que conecta a Suriname con Guyana y con la Guayana Francesa y una carretera que corre hacia el sur, desde la capital hacia Brasil. En el principal puerto de ultramar, en Paramaribo, operan anualmente de 500 a 600 buques, pero los ríos del país son muy poco profundos para poder dar paso a grandes barcos oceánicos y eso limita el comercio. Hay enlaces aéreos directos con Amsterdam, Trinidad y Tobago y Brasil; los costos transnacionales son altos debido a la reducida demanda. Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial 2001.
- <sup>56</sup> Las políticas internas inadecuadas guardan relación con la apreciación del tipo de cambio real y el progreso limitado de las reformas estructurales; el subdesarrollo se refiere a las limitaciones en materia de infraestructura y capital humano.

- 
- <sup>57</sup> Los pronósticos del FMI son resultado del análisis de sostenibilidad de la deuda, que permite evaluar las vulnerabilidades del país, en especial frente a las conmociones fiscales. Véase FMI (varios) Consultas según el Artículo IV, Informes del FMI, Washington, D.C.
- <sup>58</sup> Los tres acreedores principales son Brasil, Estados Unidos y China, respectivamente.
- <sup>59</sup> Por ejemplo, no se dictaron normas que aseguren un presupuesto equilibrado o que los gastos no excedan el nivel de recursos estimado. Para mayores detalles, véase BID (2001): *Governance in Suriname Economic and Sector Studies*, RE3.
- <sup>60</sup> El Frente por la Democracia y el Desarrollo estaba conformado por una alianza de partidos tradicionales, a saber, el Creole NPS, el Hindustani VHP y la coalición Javanese KTPI.
- <sup>61</sup> Durante la transición a la democracia y al cabo de dos años de tensas negociaciones, se llegó a un acuerdo de paz entre los insurgentes cimarrones y el régimen militar, que incluyó una garantía de seguridad para la población de Suriname oriental y compromisos de desarrollo para el interior del país. La actividad de los rebeldes decreció, pero no por mucho tiempo. A pesar del acuerdo, las fuerzas de Bouterse armaron a un grupo de amerindios para luchar contra los cimarrones. Los amerindios se sublevaron, el gobierno civil prácticamente perdió control sobre la situación y el país se precipitó a un caos aún mayor. El 15 de junio de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que Suriname había infringido el Artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos (derecho a la propiedad) en relación con la matanza de 39 miembros de la comunidad cimarrona de Moiwana durante la guerra interior. La Corte ordenó, además del pago de una compensación financiera, que Suriname adoptara las medidas legislativas y administrativas necesarias para asegurar los derechos de propiedad de los miembros de la comunidad de Moiwana respecto de los territorios tradicionales de los cuales fueron expulsados.
- <sup>62</sup> En 1996, el NF perdió por estrecho margen en la segunda vuelta de votación frente al Nationale Democratische Partij (NDP) de Bouterse.
- <sup>63</sup> Kaufmann D., A. Kraay, y M. Mastruzzi 2003: *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Banco Mundial [http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/sc_chart.asp) El índice de Kaufman tiene por base las respuestas de un alto número de empresas, ciudadanos y especialistas que contestaron preguntas relativas a la calidad de la gobernanza.
- <sup>64</sup> Estas conclusiones son objeto de análisis más pormenorizado en la nota técnica sobre gobernanza.
- <sup>65</sup> Fuente: FMI 2005.
- <sup>66</sup> El Banco Mundial (1998) calcula que el sector de la minería de oro en pequeña escala emplea entre 15.000 y 25.000 personas y, por ende, representa entre 24% y 40% el empleo formal total del país. Por otro lado, un informe del FMI (2005) presenta cifras estimativas más conservadoras, con base en datos oficiales de Suriname, de 10.000 a 20.000 pequeños mineros, que representan entre 16% y 31% del empleo formal total del país. Ha de señalarse que, aun tomando la cifra más baja, este sector sigue siendo el segundo empleador del país.
- <sup>67</sup> Ministerio de Desarrollo Regional (2000): *A New Agenda for Social Development and Poverty Reduction*, Gobierno de la República de Suriname, Paramaribo.
- <sup>68</sup> Conforme a la evaluación hecha por el BID en cuanto a la pobreza y la red de previsión social de Suriname, las encuestas de hogares en ese país son representativas sólo de Paramaribo y su conurbano y de Nickerie y no toman en cuenta a la población residente en el interior del país que, según constataciones empíricas, es la más pobre.
- <sup>69</sup> Oficina General de Estadísticas (2001): *Poverty Lines and Poverty in Suriname*, ABS (Algemeen Bureau voor de Statistiek).
- <sup>70</sup> Entre 1990 y 2003 el desempleo alcanzó a dos guarismos, salvo en tres años (1995, 2002 y 2003).

- 
- <sup>71</sup> El Índice de Desarrollo Humano es un índice compuesto que mide los logros medios en tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber, vida larga y saludable, conocimiento y nivel de vida decente.
- <sup>72</sup> Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2005.
- <sup>73</sup> BID: *Education Sector Study*. Serie de estudios económicos y sectoriales, Región 3. 1997.
- <sup>74</sup> Durante el decenio 1990-2000, el gasto en educación ascendió a un promedio de 3,4% del PIB. Fuente: Naciones Unidas 2005. Base de datos de indicadores del milenio.
- <sup>75</sup> Fuente: Ministerio de Educación 2001-2002.
- <sup>76</sup> Fuente: Naciones Unidas 2005, 97% matriculación neta en la enseñanza primaria.
- <sup>77</sup> BID: Proyecto de mejoramiento de la educación básica (SU-0023), 2003.
- <sup>78</sup> UNICEF: Encuesta de indicadores de sectores múltiples de Suriname, 2001: <http://www.childinfo.org>; BID: Estudio del sector de educación de Suriname, 1989.
- <sup>79</sup> Fuente: Ministerio de Educación 2004 (para el período 2001-2002), páginas 1-7.
- <sup>80</sup> Estimativo 2001: The Economist Intelligence Unit.
- <sup>81</sup> La tasa de mortalidad de lactantes ha variado considerablemente entre 1995 y 2000, y las tasas de mortalidad prenatal –la probabilidad de muerte entre la 22a semana del embarazo y siete días después del alumbramiento– y las de mortalidad neonatal –la probabilidad de muerte durante el primer mes de vida– aumentaron ligeramente durante el mismo período. La mortalidad materna es también alta en Suriname y se informa que ha aumentado de manera sostenida desde 1995. En 2000, era de 153 fallecimientos por cada 100.000 nacidos con vida, la segunda después de la más alta de la región. (BID 2005, pp. 21-22). En 2002, la expectativa de vida al nacer era de 71,4 años, comparada con 64,8 en 1980 y, en el mismo período, la tasa de mortalidad de lactantes mejoró, de 46,6 a 24 por cada mil nacidos vivos. (BID 2005, El camino hacia la reforma del sector de salud de Suriname–Examen del sistema de atención de salud y recomendaciones de cambios)
- <sup>82</sup> BID (1997): *Suriname Health Sector Study*. BID (2005): *Suriname's Road to Health Sector Reform. An Examination of the Health Care System and Recommendations for Change*.
- <sup>83</sup> Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI) Informe 05/142.
- <sup>84</sup> Se desconoce el valor total de las remesas. El profesor Ruben Gowricharn, de Tilburg University, ha estimado que el promedio anual de transferencias entre 1990 y 1999 ascendió a US\$68 millones, vale decir 30,1% del ingreso nacional durante el decenio. Kruijt y Maks, del Centro de Migración, Política y Sociedad, de la Universidad de Oxford, han calculado que el promedio anual de transferencias es de US\$47,5 millones. El gobierno neerlandés ha estimado que el caudal de las remesas alcanza la cifra de €100 millones. Fuente: *A Rich Relationship: Policy note on Suriname 2004* (traducción no oficial).
- <sup>85</sup> Conforme a la evaluación hecha por el BID de la pobreza y la red de previsión social de Suriname, las encuestas de hogares en ese país son representativas sólo de Paramaribo y su conurbano y de Nickerie y no toman en cuenta a la población residente en el interior del país que, según constataciones empíricas, es la más pobre.
- <sup>86</sup> A los efectos de esta evaluación, OVE tratará el lapso entre los programas de país como si constituyera una continuación de la estrategia aprobada con anterioridad.
- <sup>87</sup> Documento RE 271-1
- <sup>88</sup> Para calibrar la pertinencia, la congruencia y la coherencia, se formularon estas preguntas: ¿El programa abordó los desafíos de desarrollo más importantes de Suriname? ¿A lo largo del tiempo se han registrado contradicciones entre los diversos ciclos de programación? ¿El programa usó plenamente los instrumentos del Banco y coordinó sus actividades con las de otros agentes?

- 
- <sup>89</sup> Además de los préstamos mencionados, se aprobaron dos servicios de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (PPF: SU-0021 Asentamientos de grupos de ingreso bajo, y PPF: SU-0022 Respaldo al desarrollo de gobiernos locales) por un total de US\$1,1 millón, para financiar la preparación de los préstamos correspondientes. Conforme al protocolo establecido en anteriores evaluaciones de programas de país, esos recursos no se incluyeron en el análisis.
- <sup>90</sup> Esta evaluación usa la terminología actual “estrategia de país”, que reemplaza documentos denominados antes “documento de programación de país”, “memorando de programación” y “documento de país”. Los fines específicos de los programas de país se fijan en el documento de estrategia con el país, que son los marcos de referencia amplios para la programación del Banco con un país. La estrategia con el país, elaborada por consenso entre el Banco y las autoridades del país en cuanto a las finalidades estratégicas y el programa de préstamos, define los ciclos programáticos del Banco para su trabajo con los países miembros. Obsérvese que las estrategias con el país forman parte de un ejercicio de programación más amplio que incluye otros instrumentos, como los memorandos de programación y las misiones de programación y sus respectivos informes, así como los estudios económicos y sectoriales (OP-201), que configuran una dimensión dinámica en el proceso y apuntan a la reafirmación de las prioridades fijadas en la estrategia con el país.
- <sup>91</sup> A partir de 1983, con el Sexto Aumento de Recursos, Suriname adquirió elegibilidad para recibir financiamiento concesionario dentro del marco de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI). En la práctica, la tasa otorgada fue igual a la del Capital Ordinario menos 5%, pero con un límite mínimo correspondiente a la tasa efectiva del FOE, de 1,88%. Durante el período del Sexto Aumento, Suriname percibió US\$12,8 millones en créditos de la FFI por el financiamiento de proyectos de infraestructura social en educación y salud. Durante el período del Séptimo Aumento, Suriname no tomó prestado monto alguno de ese mecanismo. Con el advenimiento del Octavo Aumento en 1994, los recursos de la FFI se asignaron usando una metodología con base en el PIB per cápita, la población y el coeficiente de servicio de la deuda con los acreedores oficiales. En virtud de la sobrevaluación del tipo de cambio “oficial” de Suriname, el país dejó de ser elegible para financiamiento concesionario. Al año siguiente, tras una severa contracción económica y la devaluación de la moneda, el Directorio Ejecutivo del Banco declaró a Suriname nuevamente elegible para recibir recursos de la FFI y fondos de cooperación técnica no reembolsable.
- <sup>92</sup> Los proyectos fuera del inventario comprenden los siguientes: SU-001 Crédito multisectorial; SU-0002 Préstamo para el sector del medio ambiente; SU-0004 Rehabilitación de pólderes de Nickerie Oriental; SU-0007 Suministro de agua potable -Paramaribo; SU-0008 Rehabilitación de pólderes arroceros de Saramaca; SU-0009 Planta de electricidad a combustible diesel.
- <sup>93</sup> El Banco no tuvo presencia física en Suriname hasta septiembre de 1984, cuando nombró a un oficial y un oficial administrativo en Paramaribo. Hasta entonces, todos los asuntos institucionales se administraban por intermedio de la embajada de Suriname en Washington, DC. En 1986 se estableció una Representación plenamente operacional, tras el nombramiento de un Representante del Banco y un especialista financiero.
- <sup>94</sup> Préstamos solicitados en el Ciclo I, pero eliminados del inventario en 2002: SU-0001 Crédito multisectorial; SU-0002 Préstamo para el sector del medio ambiente; SU-0004 Rehabilitación de pólderes de Nickerie Oriental; SU-0007 Suministro de agua potable -Paramaribo; SU-0008 Rehabilitación de pólderes arroceros de Saramaca; SU-0009 Planta de electricidad a combustible diesel; SU-0010 Expansión del cultivo de banana; SU-0011 Rehabilitación de riego y drenaje.
- <sup>95</sup> La pertinencia del Programa de país, es la medida en que sus objetivos estratégicos corresponden a las necesidades del país y a las prioridades generales del Banco.
- <sup>96</sup> Memorando de programación 1997, 7.10
- <sup>97</sup> Memorando de programación 1997; Documento de país 1999
- <sup>98</sup> Documento de programación de país 1999, 2.5

- 
- <sup>99</sup> Según se señala en el Memorando de programación de 1997, Suriname recibió más de US\$1.700 millones en ayuda desde 1975, cifra equivalente a alrededor del 7,5% del PIB por año. Sin embargo, los ingresos per cápita se situaron ligeramente por debajo de su nivel de 1975, y los indicadores sociales sufrieron una declinación en los años noventa. Esta constatación es congruente con un creciente volumen de investigaciones en las que se sostuvo que la ayuda extranjera acelera el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo que observan políticas económicas sólidas, pero no tiene efecto mensurable en los países que tienen malas políticas. [Fuente: Burnside C., Dollar D. (1997): *Aid Spurs Growth – in a Good Policy Environment*. Finance and Development (Vol. 34, No. 4, diciembre de 1997). Estudio en 56 países sobre el efecto de la asistencia para el desarrollo].
- <sup>100</sup> Documento de programación de país 1990, párrafo 3.02
- <sup>101</sup> Memorando de programación 1997, párrafo 7.13
- <sup>102</sup> Además de los 11 préstamos que forman el núcleo histórico de la cartera de préstamos, en 1999 se aprobaron, también, dos préstamos con cargo a la Facilidad para la Preparación de Proyectos. Habida cuenta de la naturaleza de este instrumento y del hecho de que no tiene por objeto rendir resultados mensurables, esos dos préstamos no se incluyen en el análisis de OVE.
- <sup>103</sup> El programa del Ciclo II es “representativo” y tiene por base las intenciones del Banco respecto a ciertos sectores de Suriname. OVE interpretó los proyectos “sugeridos” como esfuerzos de programación del Banco.
- <sup>104</sup> Nota de políticas del BID sobre coordinación de donantes, 2005.
- <sup>105</sup> Algunos estudios se han redactado en forma conjunta con otras organizaciones y ministerios en Suriname. El Apéndice H contiene información detallada al respecto.
- <sup>106</sup> El sector de gobernanza recibió US\$5,3 millones, o 19% del total asignado por concepto de cooperación técnica. La mayor parte de esos recursos (87%) se dedicó a la modernización del sector público, incluida la guía para la reforma del sector y el fortalecimiento institucional. De este aporte se derivaron tres préstamos: descentralización y gobiernos locales, gestión del sector público y preparación del censo.
- <sup>107</sup> Para el sector productivo se aprobaron 23 operaciones de cooperación técnica por un total de US\$5,1 millones (19%), la mayor parte de ellas pequeñas y sin relación con la preparación de los dos préstamos aprobados.
- <sup>108</sup> Para el medio ambiente y el desarrollo sostenible se aprobaron siete operaciones de cooperación técnica (US\$2,3 millones, 8%).
- <sup>109</sup> El Banco agrupa a sus países miembros prestatarios de acuerdo con su nivel relativo de desarrollo dentro de la región (AB-300). El Grupo A lo componen los países más adelantados; el Grupo B, los de desarrollo económico intermedio; el Grupo C, los países con mercado insuficiente, y el Grupo D, los países menos desarrollados. Suriname pertenece al Grupo C (Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay).
- <sup>110</sup> La distribución de los países en tres departamentos regionales de operaciones obedece, principalmente, a consideraciones geográficas. La Región 3 incluye a los países caribeños de la Mancomunidad Británica de Naciones (*Commonwealth*) y los países del norte de la región andina, a saber: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tobago, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
- <sup>111</sup> En el Anexo 2, además de los tres ámbitos de comparación mencionados, se describe un ejercicio de metodología cuyo objeto es la definición de un cuarto grupo de países de comparación en el ámbito del Banco, sobre la base de dos dimensiones: i) las semejanzas entre las carteras de país en materia de volumen y proporción de préstamos en relación con operaciones de cooperación técnica, y ii) las semejanzas de las estructuras socioeconómicas durante el período 1980-2003, definidas conforme a

---

indicadores clave. Los resultados de esta comparación no aparecen en el texto principal, pero figuran en los cuadros del Anexo 3.

- <sup>112</sup> Fuente: Unidad de gestión de la deuda de Suriname
- <sup>113</sup> El Préstamo de política agrícola y comercial fue un crédito de desembolso rápido en apoyo a reformas de política, de US\$30 millones, aprobado en 1998. A esa fecha, la Estrategia del Banco (Documento de país de 1997) consistía en evitar los préstamos de inversión hasta que se pusiera en práctica el Programa de ajuste estructural y se estabilizara la economía. El primer tramo se desembolsó en abril de 1999 y para diciembre de ese año el prestatario ya no podía cumplir una de las condiciones fundamentales relacionadas con el establecimiento de un marco macroeconómico adecuado, que era la consecución de un superávit fiscal del gobierno o un déficit de menos de 3% del PIB, cuando, de hecho, el déficit alcanzó a cerca de 12% del PIB. Además, sólo se satisfizo en parte el requisito de introducción de un tipo de cambio flotante, basado en el mercado, pues se estableció un tipo flotante pero dirigido. Además, el alza inflacionaria fue radical, con una tasa de alrededor de 120%, hartó mayor que la de 25% que se había convenido como límite. El segundo tramo se desembolsó en 2003, en un mejor entorno de políticas y macroeconómico.
- <sup>114</sup> El flujo de efectivo neto se mide por medio del coeficiente de variación de los montos desembolsados.
- <sup>115</sup> Por ejemplo, el préstamo SU-0020 se aprobó en mayo de 2000 y se previó que se desembolsaría totalmente en cuatro años, pero a fines de 2004 sólo se había desembolsado 18%. Asimismo, el SU-0017, aprobado en 2001, sólo tenía desembolsado 15% tres años más tarde.
- <sup>116</sup> Incluye ISDP, ITP, ayudamemorias, exámenes de cartera y documentos de evaluación de proyectos.
- <sup>117</sup> El 80% de todas las cancelaciones de préstamos (US\$4,2 millones) corresponde a la terminación del primer préstamo del Banco (enseñanza primaria) debido a su desempeño insatisfactorio y a irregularidades en el componente de infraestructura. Con respecto a la cartera activa, las dos auditorías internas más recientes de la Representación realizadas por la Auditoría General del Banco (2000 y 2004) no detectaron irregularidades en los préstamos que constituyeran motivo de preocupación apremiante o constante.
- <sup>118</sup> El Banco permite un período de gracia de 60 días tras la firma del contrato, durante el cual no se cobran comisiones de compromiso.
- <sup>119</sup> Esos costos se calcularon para todos los proyectos de Suriname que a diciembre de 2004 tenían más de un año.
- <sup>120</sup> En los dos casos peores, las comisiones de compromiso no programadas constituyeron un monto adicional de 4,5% (proyecto de mejoras en el Hospital de Nickerie - SU-0003) y 6,3% (proyecto de mejoramiento del sistema de enseñanza primaria e intermedia - SU-0006), por encima del financiamiento programada originalmente. Si se mantuvieran las pautas de desembolso actuales, los préstamos activos podrían devengar US\$1,1 millón adicional por concepto de comisiones de compromiso no programadas. Esta cuantía es tres veces superior a la que hubiera resultado de una ejecución puntual y, en el caso del Fondo de desarrollo comunitario (SU-0020), la comisión adicional podría llegar a 3,7%. (Anexo 3.8).
- <sup>121</sup> De estos, dos eran proyectos independientes sobre administración tributaria, uno se vinculaba con el censo y uno se utilizó para preparar un préstamo que luego se retiró del inventario.
- <sup>122</sup> La estructura de supervisión del Banco incluye 11 instrumentos, a saber: sistema de alerta para proyectos (PAIS), informe de seguimiento del desempeño de proyecto (ISDP), visitas de inspección técnica, visitas de inspección financiera, auditoría financiera externa, informes de terminación de proyecto (ITP), misión anual de revisión de la cartera, evaluación anual de la cartera, evaluación intermedia, evaluación final y evaluación posterior o ex post. La información analizada proviene de la base de datos del Banco y de ROS. La Representación y RE3 verificaron estos datos y proporcionaron registros adicionales.

- 
- <sup>123</sup> La Representación no está de acuerdo en que los desembolsos, según la interpretación del PAIS, constituyan una medida precisa del éxito de un proyecto. En comentarios dirigidos a OVE (15 de junio de 2006), la Representación tomó nota de que el nivel de los desembolsos como indicador de la debida ejecución de un proyecto va en menoscabo del uso eficiente de los recursos del proyecto. Dicho de otro modo, si un proyecto se puede ejecutar en forma más eficaz en función de los costos que lo originalmente planificado, el Banco lo clasifica automáticamente como proyecto problemático, en lugar de eficiente.
- <sup>124</sup> El sistema de autoevaluación del Banco no incluye un seguimiento sistemático de las medidas de supervisión, más allá de lo requerido en los contratos de préstamo, y a esto obedecen las discrepancias entre el nivel de observancia de la supervisión consignado por los sistemas oficiales de información del Banco y el documentado por los especialistas de la Representación en los memorandos para los archivos oficiales.
- <sup>125</sup> Véanse los marcos de resultados de los proyectos.
- <sup>126</sup> Más información acerca del índice de evaluabilidad ex ante en Knight y Ruprah 2001.
- <sup>127</sup> Véase Banco Mundial: *Guidelines for Public Debt Management*.
- <sup>128</sup> Las limitaciones para la administración de la deuda consignadas en el Capítulo I son la histórica dependencia del país con respecto al financiamiento sin endeudamiento, la reiteración de episodios de financiamiento inflacionario de los déficit públicos, las dificultades del país para la emisión de deuda comercializable tanto en el ámbito interno como en el internacional, las dificultades para cumplir regularmente con el servicio de la deuda, la falta de un análisis de la gestión de riesgo a mediano plazo y una evaluación de las obligaciones contingentes; el grado de riesgo ante las conmociones macroeconómicas y la falta de coordinación entre la gestión de la deuda y la política fiscal y monetaria.
- <sup>129</sup> Fortalecimiento institucional de la gestión de la deuda (ATN/SF-8173-SU).
- <sup>130</sup> <http://www.sdmo.org/>
- <sup>131</sup> De las 88 operaciones de cooperación técnica aprobadas para Suriname, estas dos operaciones son las de mayor envergadura –US\$3,1 millones y US\$1,8 millones, respectivamente.
- <sup>132</sup> Para una interpretación correcta de las cifras del cuadro, el lector debe tener noción de los cambios importantes ocurridos en el entorno macroeconómico. Por ejemplo, el súbito aumento de los ingresos tributarios durante el período 1996-1997 obedeció, en parte, a una reducción radical de la inflación.
- <sup>133</sup> Véase FMI (2005): *Suriname: Selected Issues*, FMI Informes de país No. 05/90 y 05/142.
- <sup>134</sup> FMI (varios) Consultas de conformidad con el Artículo IV, Informes de la institución, Washington, D.C.
- <sup>135</sup> Al mes de junio de 2006 estaban disponibles en línea los siguientes volúmenes de datos del censo: Características demográficas y sociales de la población; Empleo y educación; Fecundidad y mortalidad; y Viviendas, hogares y familias.
- <sup>136</sup> Principal fuente de antecedentes: (2001): *Governance in Suriname*, Estudios económicos y sectoriales RE3.
- <sup>137</sup> Por ley, el presidente nombra a los comisionados de distrito y el ministerio de desarrollo regional administra las relaciones entre los distritos y el gobierno central.
- <sup>138</sup> Los impuestos locales contemplados comprenden los impuestos a la propiedad, impuestos al entretenimiento público, comisiones por licencias para el consumo de bebidas alcohólicas y comisiones por concepto de alquileres.
- <sup>139</sup> Aunque hay pruebas confirmadas del respaldo de varias fracciones políticas y grupos de intereses, con carácter individual, pueden suscitarse dificultades cuando se torna necesario el respaldo político colectivo, especialmente al considerarse la delicadeza del ámbito sujeto a la reforma y la tendencia

---

creciente a la fragmentación política que se observa en el país. En el análisis de riesgos del proyecto SU-0027 del Banco, esos aspectos se pasan por alto.

- <sup>140</sup> Suriname mantuvo un sistema restrictivo de controles comerciales, de conformidad con el Reglamento de Importaciones y Exportaciones de 1954. Las licencias se otorgaban a discreción del ministerio de comercio e industria, embarque por embarque y, a menudo, necesitaban la aprobación de varios otros organismos del gobierno.
- <sup>141</sup> BID (1997): *Revitalizing Agriculture in Suriname*. Serie de estudios económicos y sectoriales. Región 3.
- <sup>142</sup> En la Estrategia del Banco de 1997 se propuso el financiamiento de dos préstamos en apoyo de reformas de política, uno pequeño, focalizado y de rápido desembolso con objeto de mejorar el entorno general para el desarrollo de la agricultura mediante la desreglamentación del comercio de productos agrícolas, y uno de más volumen para respaldar reformas estructurales más fundamentales, como la eliminación de las limitaciones normativas, jurídicas e institucionales para la gestión de los recursos hídricos y de tierras, y la reforma del papel del Estado en la agricultura.
- <sup>143</sup> Fuente: Documento de préstamo: Préstamo de política agrícola y comercial (SU-0016)
- <sup>144</sup> Fuente: 2004 OMC, Examen de política de comercio.
- <sup>145</sup> En su reemplazo se estableció el requisito de depositar dichas cuantías en una cuenta del exportador, en moneda extranjera, en un banco local, o bien de venderlas a bancos comerciales locales al tipo de cambio vigente. Empero, según representantes del sector privado, el cumplimiento de este requisito no se impone en forma activa.
- <sup>146</sup> La nueva ley incorporó un enfoque de lista negativa declarando que los bienes importados estaban libres de restricciones no arancelarias, con algunas excepciones. A los efectos de la recopilación de datos se mantiene un requisito de inscripción automática de las importaciones y exportaciones que no figuren en la lista negativa. Según representantes del sector privado, esta exigencia provoca demoras considerables. Para que los bienes pasen la aduana, los importadores deben completar el formulario de transacción internacional de bienes y servicios, con fines estadísticos. Todos los pagos relacionados con las transacciones de comercio internacional deben realizarse por medio de un banco comercial establecido en Suriname. Empero, es posible pasar la aduana en un plazo de alrededor de tres días.
- <sup>147</sup> En el ITP se señala asimismo que el Préstamo de política agrícola y de comercio mejoró el entorno económico del sector arrocero al eliminar los correspondientes impuestos, las distorsiones de precios, los controles de precios y los cupos de retención, pero no se proporcionan datos mensurables que permitan corroborar esas afirmaciones.
- <sup>148</sup> La iniciativa Todo menos Armas, adoptada por la Unión Europea en marzo de 2001, otorga el acceso libre de cuotas y derechos a unos 50 países menos desarrollados (conforme a la definición de Naciones Unidas) para todos los bienes con excepción de armas y armamentos por tiempo indeterminado. Suriname y Guyana no califican para esta iniciativa. Sin embargo, se han mantenido arreglos transitorios especiales para el azúcar, la banana y el arroz, pero los mismos han de caducar en 2006 (para la banana) y 2009 (para el azúcar y el arroz). En este último caso, los derechos aduaneros en el marco de la Iniciativa Todo menos Armas se reducirán en el 20% en septiembre de 2006, otro 30% tanto en septiembre de 2007 como de 2008, para eliminarse completamente en 2009 (FMI, 2005; 47).
- <sup>149</sup> El acuerdo negociado con Brasil permitiría una reducción de los aranceles sobre el arroz, llevándolos del 11% al 4%, por un período limitado.
- <sup>150</sup> En el plan plurianual 2001-2005 se indicó que los principales problemas del sector forestal eran los siguientes: una industria en proceso de envejecimiento, falta de inversiones, legislación incompleta, coordinación inadecuada, tasas de interés altas que limitaban el acceso al capital y débil aplicación de las leyes. Se asignó suma prioridad al establecimiento de una autoridad y una política de ordenación forestal.



- 
- <sup>151</sup> Fuente: FSEA 2003, informe de evaluación de la SBB 2002.
- <sup>152</sup> En el Documento de programación de país de 1990 se señala que la ejecución del préstamo fue lenta debido a la falta de familiaridad del prestatario con los procedimientos del Banco y a la complejidad de los procedimientos internos para la obtención de licencias de importación, y se indica asimismo que ninguno de los tres proyectos aprobados en los años ochenta, incluido el Programa de crédito, se tradujo en un aporte neto y positivo al desarrollo. En el Memorando de programación de 1997 se observa que el programa alcanzó parcialmente sus resultados, pero que, sin embargo, el costo de los 91 puestos de trabajo creados por dicho programa (US\$66.000 cada uno) resultó elevado. Se señala también en dicho memorando que, además, es dudoso lo atinado de brindar apoyo mayormente a sectores de sustitución de las importaciones, sin barreras al comercio.
- <sup>153</sup> Hoy, la lógica subyacente del proyecto ha quedado abandonada. El Banco desalienta la concesión de créditos directos por los bancos nacionales de desarrollo, la asignación de créditos a determinados sectores en particular y los subsidios en América Latina.
- <sup>154</sup> El Programa para mejorar la calidad de la educación primaria (SU-0006) se financió con un préstamo de cooperación técnica por US\$6,5 millones y un préstamo con recursos del FOE por US\$1,5 millón.
- <sup>155</sup> El sueldo más bajo para empleados públicos era de aproximadamente US\$160 (SRD 427) mensuales, suma que no posibilita un nivel de vida decente para el empleado y su familia, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2004.
- <sup>156</sup> A mediados de los años ochenta, una guerra civil afectó principalmente a las comunidades del interior, destruyendo gran parte de la infraestructura de servicios públicos.
- <sup>157</sup> Es posible atribuir este bajo nivel de eficiencia a tres razones principales. En primer lugar el personal del Fondo de desarrollo comunitario es excesivo: en diciembre de 2004 tenía 39 funcionarios técnicos con dedicación total.<sup>157</sup> Segundo, los sueldos del Fondo de desarrollo comunitario suman US\$749.700 por año (un promedio de US\$2.119 mensuales por persona entre noviembre de 2002 y diciembre de 2004—mucho más que el sueldo medio en la administración pública). Si bien este alto nivel de remuneraciones podría justificarse por el deseo de atraer profesionales idóneos, pareciera que en realidad eso no es así, pues ese personal bien remunerado sólo había completado cuatro proyectos.
- <sup>158</sup> Datos y detalles comparativos en las notas técnicas sobre gobernanza.
- <sup>159</sup> Históricamente, los aumentos y ajustes de sueldos han sido una fuente importante de desequilibrios fiscales e inflación.
- <sup>160</sup> Una pirámide salarial uniforme, escasos incentivos para el personal altamente especializado, baja productividad del empleo público, bajo grado de eficiencia y eficacia en el suministro de los servicios públicos esenciales, éxodo de los empleados mejor calificados hacia el sector privado, etc.
- <sup>161</sup> Al presente hay en Suriname unas 120 empresas públicas y entidades paraestatales. Se estima que emplean, en conjunto, de 15.000 a 17.000 personas (alrededor de 20% del empleo formal total).
- <sup>162</sup> Entre los ejemplos de proyectos con un diagnóstico erróneo cabe mencionar el Fondo de desarrollo comunitario (identificación de riesgos deficiente), el proyecto para educación primaria (diagnóstico erróneo del modelo de ejecución y la capacidad), el de crédito global (repetición defectuosa del modelo del proyecto), el del Hospital de Nickerie (hipótesis deficientes) y el de educación básica (falta de sentido de identificación con la operación).
- <sup>163</sup> Si bien en el Programa de país de 1999 se señala que la falta de consenso social en torno a las reformas se reconoce explícitamente y se incorpora como determinante ex ante de la Estrategia del Banco, no se demuestra comprensión sobre las restricciones inherentes ni se determina la forma en que se tomaron en cuenta en la formulación de la estrategia.
- <sup>164</sup> Véanse los marcos de resultados de los proyectos.

- 
- <sup>165</sup> Acuerdo de cooperación para el desarrollo entre la República de Suriname y el Reino de los Países Bajos, Paramaribo, 25 de noviembre de 1975.
- <sup>166</sup> Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos (2004): *A Rich Relationship Suriname and the Netherlands: Present and Future*. Nota de políticas acerca de Suriname, traducción no oficial.
- <sup>167</sup> El informe, titulado *A Burdened Relationship, 25 Years of Development Cooperation: Netherlands – Suriname 1975-2000*, por D. Krwitj y M. Maks, fue encomendado por la Oficina de Cooperación para el Desarrollo de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Suriname.
- <sup>168</sup> El programa con enfoque sectorial amplio (SWAP) se ha tornado un medio para subsanar la falta de identificación suficiente de los beneficiarios y la fragmentación de muchos proyectos individuales que, aunque se tomen en conjunto, no han determinado, necesariamente, un respaldo adecuado en favor de la prioridad de desarrollo definida del propio país. Cita tomada del sitio virtual de la UNESCO <http://portal.unesco.org/>.
- <sup>169</sup> El cuadro tiene por base Martin, D (2001): *The Suriname Economy: Experiences of the 1990s and Challenges Ahead*.
- <sup>170</sup> Durante los años ochenta y principios de los noventa, la depreciación del tipo de cambio no influyó significativamente en las finanzas públicas, debido a la gravitación relativamente pequeña de los pagos del servicio de la deuda como porcentaje del total del gasto público, pero esta situación comenzó a cambiar a fines de los años noventa.
- <sup>171</sup> Más información acerca del índice de evaluabilidad ex ante en Knight y Ruprah 2001.
- <sup>172</sup> Más información acerca de la evaluabilidad de los proyectos en *Análisis de la evaluabilidad de los proyectos, 2001* (documento RE-275).