
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Surinam



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Surinam

Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

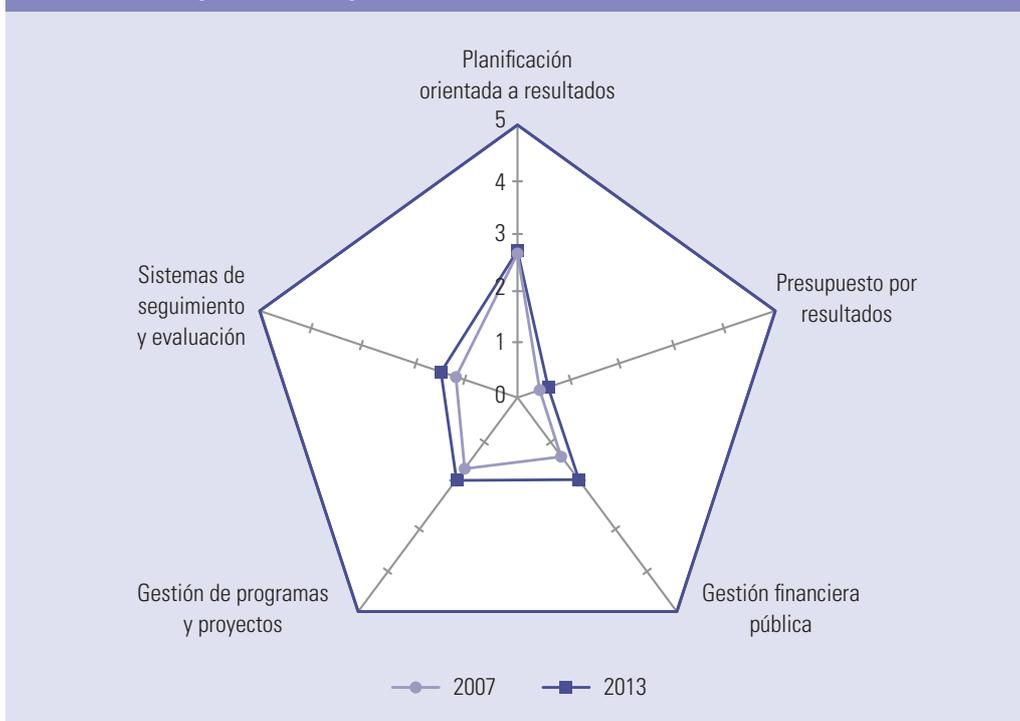
Surinam es uno de los países con baja capacidad en materia de GpRD. El pilar en el que ha logrado desarrollar mayores fortalezas es el de planificación orientada a resultados, seguido por gestión de programas y proyectos, gestión financiera y sistemas de seguimiento y evaluación. Al igual que en la evaluación de 2007, el pilar más débil es el de presupuesto por resultados ya que no se ha avanzado en los desafíos detectados en esa oportunidad, entre los cuales se encuentra la estructura programática del presupuesto.

Puntaje de Surinam en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

| PILARES | 2007 | 2013 |
|--------------------------------------|------------|------------|
| Planificación orientada a resultados | 2,6 | 2,7 |
| Presupuesto por resultados | 0,5 | 0,6 |
| Gestión financiera pública | 1,4 | 1,9 |
| Gestión de programas y proyectos (*) | 1,7 | 1,9 |
| Sistemas de seguimiento y evaluación | 1,2 | 1,5 |
| Promedio (**) | 1,5 | 1,7 |

(*) Los puntajes en 2007 y 2013 incluyen solo el sector de salud. El puntaje original en 2007 incluyó todos los sectores y fue de 1,2.
(**) El puntaje original en 2007 fue de 1,4.

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Surinam



Avances en la implementación de la GpRD en Surinam

| | |
|---|---|
| Planificación | Se publica en Internet el Plan Nacional de Desarrollo. Se formularon metodologías para la ejecución de procesos técnicos de planificación y capacitación a instituciones públicas. |
| Presupuesto | Se formularon un marco fiscal de mediano plazo y un proyecto de ley para promover la disciplina fiscal. |
| Gestión financiera | Se redactó un proyecto de ley que incluye la obligatoriedad de que el sistema de contabilidad se ajuste a las normas y estándares internacionales. Existe un proyecto piloto orientado a mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera. Se creó la Oficina de Compras Públicas y se diseñó una plataforma de compras públicas que se encuentra en su fase de prueba. Los manuales y documentos técnicos para regular la función de compras están en proceso de aprobación. La Corte de Surinam, responsable de la auditoría externa, se integró a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). |
| Gestión de programas y proyectos | Se creó la Unidad de Inversión Pública y se redactaron normas y metodologías para regular y orientar el proceso de inversión pública. Se presentó un plan de largo plazo del sector de salud. |
| Sistemas de seguimiento y evaluación | Se fortaleció la capacidad institucional de la Oficina de Estadística y mejoró la periodicidad en la producción de estadísticas sociales y económicas. |

Planificación orientada a resultados

| COMPONENTES | 2007 | 2013 |
|---|------------|------------|
| Planificación orientada a resultados | 2,6 | 2,7 |
| Capacidad estratégica de planificación | 3,0 | 3,1 |
| Operatividad de la planificación | 2,4 | 2,8 |
| Carácter participativo de la planificación | 2,4 | 1,8 |

Surinam no tiene un plan de largo plazo, sí existe uno de mediano plazo denominado Surinam en Transformación: 2012-2016, que se ha publicado en Internet y define los objetivos de política que deben alcanzarse durante el período de gobierno y estrategias asociadas a ellos. No obstante, carece de metas, indicadores y de una estructura programática. Con la aprobación del Decreto de Estado del 1 de septiembre de 2010, la responsabilidad de la planificación pasó del Ministerio de Planificación y Cooperación para el Desarrollo¹ al Ministerio de Finanzas. En el poco tiempo que tiene el Ministerio de Finanzas en esta función, ha logrado formular manuales y metodologías que orientan el desarrollo de ciertos procesos relacionados con la planificación. También ha realizado actividades de capacitación a las entidades gubernamentales en esta materia. El marco legal que regula la planificación es el Artículo 40 de la Constitución Política de 1987, que establece la obligatoriedad de formular un Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Sigue habiendo poca articulación entre la planificación y el presupuesto ya que el PND no presenta una estructura programática, lo cual dificulta establecer el vínculo entre los objetivos de planificación y los presupuestarios. Se observa un leve retroceso en el carácter participativo de la planificación ya que, contrario a lo observado en 2007, en la actualidad no se realizaron consultas a la sociedad civil para elaborar el PND porque no existe una norma que así lo disponga. No obstante, el PND debe ser aprobado por el Parlamento como lo establece el Acta de Planificación de 1973.

¹ Este ministerio fue eliminado y sus funciones divididas entre el Ministerio de Finanzas (responsable de la planificación) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (funciones relacionadas con la cooperación para el desarrollo).

Presupuesto por resultados

| COMPONENTES | 2007 | 2013 |
|--|------------|------------|
| Presupuesto por resultados | 0,5 | 0,6 |
| Estructuración programática del presupuesto | 1,9 | 1,9 |
| Perspectiva presupuestaria de mediano plazo | 0,5 | 0,9 |
| Evaluación de efectividad del gasto | 0,0 | 0,0 |
| Incentivos para la efectividad en la gestión | 0,0 | 0,0 |
| Difusión de la información | 0,8 | 0,8 |

La estructuración programática del presupuesto no ha mejorado ya que persisten las debilidades metodológicas, entre las que se encuentra la ausencia de objetivos, metas y productos de los programas. Tampoco se ha mejorado la vinculación con la planificación. La perspectiva presupuestaria de mediano plazo muestra un avance ya que en la actualidad se cuenta con un Marco Fiscal de Mediano Plazo, denominado *Financiele Nota*, que muestra, para el período 2013-2016, proyecciones agregadas de ingresos y egresos fiscales, PIB, inflación y capacidad de gasto del gobierno, aunque no define un límite de endeudamiento. Sin embargo, este marco no se presenta junto con el presupuesto anual ni se actualiza anualmente. Si bien el país no tiene una ley fiscal, se ha formulado el proyecto de ley *Public Finance Management Act* (PFMA), que, en su Parte III "Políticas Macroeconómicas y Fiscales" incluye reglas cuantitativas y cualitativas para mantener la disciplina fiscal. Por otro lado, Surinam no cuenta con un marco legal ni con mecanismos de evaluación de la efectividad del gasto. No dispone de incentivos (monetarios o no monetarios) ligados a la consecución de resultados medibles para promover la efectividad en la gestión del gasto. Tampoco se muestran avances en la difusión de la información presupuestaria ya que no se publican en Internet el proyecto de presupuesto ni el presupuesto aprobado; tampoco se publican los informes auditados de ejecución presupuestaria.

Gestión financiera pública

| COMPONENTES | 2007 | 2013 |
|-------------------------------------|------------|------------|
| Gestión financiera pública | 1,4 | 1,9 |
| Gestión presupuestaria y financiera | 2,1 | 2,1 |
| Sistema de adquisiciones | 0,3 | 1,1 |
| Auditorías externa e interna | 1,9 | 2,4 |

En materia de gestión presupuestaria y financiera se observa una leve mejora, ya que en el proyecto de ley *Public Finance Management Act* se introdujo la obligatoriedad de que el sistema de contabilidad se ajuste a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP). También se ha implementado un proyecto piloto de una versión mejorada del Sistema Integrado de Administración Financiera, en el cual se incluyen los módulos de presupuesto, contabilidad, compras, deuda y tesorería. No existen gastos extrapresupuestarios porque la Ley de la Contraloría no los permite. Sin embargo, el país ha incrementado la desviación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, que pasó de un promedio del 7% en el período 2005-2007 al 12% en el período 2009-2011. Tampoco se ha avanzado en la formulación de análisis de riesgo fiscal derivado de obligaciones directas y contingentes ni se cuenta con mecanismos para mitigarlo.

Además, en los informes financieros no se muestra toda la información relativa a los proyectos financiados con las contribuciones de los países donantes. El presupuesto tiene clasificaciones administrativa, económica y funcional, pero no se ajustan a los estándares internacionales. La clasificación por programas sigue mostrando debilidades metodológicas tal y como se indicó anteriormente. Adicionalmente, se ha incrementado el número de días de retraso en la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. Para el período 2010-2012, el promedio de retraso fue de 130 días. El sistema de contabilidad se mantiene con base caja y devengado. Aunque se preparan informes consolidados que tienen información completa de ingresos y gastos, no son publicados en Internet. Tampoco se ha avanzado en la contabilidad patrimonial.

Si bien se mantiene vigente el marco legal que regula el sistema de adquisiciones (Acta de Contabilidad Gubernamental de 1952), se formularon varios documentos orientados a promover la competencia y la transparencia en las compras públicas, los cuales se encuentran en fase de aprobación. Recientemente se creó la Oficina de Compras Públicas en el Ministerio de Finanzas como el ente responsable en esta materia. También se está desarrollando una plataforma que dé sustento a las compras electrónicas y un marco que regule el proceso de presentación y resolución de inconformidades.

La Constitución Política de Surinam obliga a que se realicen auditorías internas y externas en todas las instituciones públicas. Adicionalmente, la Ley de Auditoría establece las normas de control. La entidad responsable de la auditoría interna es la Oficina de Auditoría del Gobierno Central (CLAD, por su sigla en inglés), pero no existen unidades de auditoría interna en las instituciones públicas. El ente responsable de la auditoría externa es la Corte de Surinam (también conocida como Oficina del Auditor), que es miembro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés) y está adscrita al Congreso; por ello, el Consejo Directivo y el director son nombrados por el presidente de acuerdo con la recomendación del Parlamento. Las auditorías externas no incluyen recomendaciones específicas de mejora por lo que no existe respuesta de parte de las entidades auditadas sobre los resultados y sobre cómo planean resolver los problemas detectados. Recientemente, se ha iniciado la ejecución de auditorías de desempeño mediante una prueba piloto en el Ministerio de Educación. Los informes de auditoría externa de los ingresos y gastos del gobierno central se presentan al Congreso.

Gestión de programas y proyectos

| COMPONENTES | 2007 | 2013 |
|---|------------|------------|
| Gestión de programas y proyectos | 1,7 | 1,9 |
| Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión | 0,0 | 0,8 |
| Visión sectorial de mediano plazo | 4,0 | 4,0 |
| Gestión sectorial de bienes y servicios | 2,3 | 2,3 |
| Sistemas sectoriales de información | 0,0 | 0,0 |

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

Aunque aún no se realizan evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión, se observaron importantes avances con ese fin ya que recientemente se creó la Unidad de Inversión Pública en el Ministerio de Finanzas y se finalizó la redacción del Marco

Regulatorio del Sistema de Inversión Pública. Además, dicha unidad diseñó la Metodología para la Formulación, Evaluación y Selección de Proyectos de Inversión Pública, que se aprobará próximamente.

Gestión sectorial

Salud Pública: Si bien el Ministerio de Salud no tiene un plan de mediano plazo, sus acciones están orientadas por uno de largo plazo que fue desarrollado con la participación de la sociedad civil. El plan incluye un diagnóstico de la situación del sector y una matriz de resultados con metas cuantitativas. No todos los programas incluidos en el Plan cuentan con metas anuales y plurianuales de provisión de servicios ni especifican las unidades responsables de su ejecución. El Ministerio no tiene incentivos que promuevan la obtención de resultados, pero en proyectos financiados por donantes, especialmente de Holanda, se pagan bonos a los departamentos y personas que logran alcanzar los resultados esperados. La mitad de los directores de programas firma contratos de gestión. No existe una estrategia definida de calidad de servicio, aunque esporádicamente se consulta a los ciudadanos sobre lo que podría mejorar. El Ministerio no tiene un sistema de información.

Sistemas de seguimiento y evaluación

| COMPONENTES | 2007 | 2013 |
|---|------------|------------|
| Sistemas de seguimiento y evaluación | 1,2 | 1,5 |
| Seguimiento de la gestión gubernamental | 0,9 | 1,1 |
| Sistemas de información estadística | 2,2 | 3,2 |
| Evaluación de la gestión gubernamental | 1,0 | 1,0 |

Solamente se hace seguimiento de los resultados de los programas que se realizan con financiamiento de donantes y no existe un sistema de evaluación de la gestión pública. La Unidad de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas reemplazó al Ministerio de Planificación y Desarrollo (PLOS, por su sigla en holandés) en la función de seguimiento y está formulando las metodologías respectivas.

El sistema de estadística es administrado por la Oficina de Estadísticas, un órgano semiautónomo que produce de manera centralizada la información social y económica del país. Se muestran avances en cuanto a la periodicidad y difusión de dos de los instrumentos de información social: el Censo de Población y Vivienda y la Encuesta de Hogares. Sin embargo, no se encontró evidencia de que se ajusten a las normas técnicas internacionales, no existe un calendario actualizado de publicación de las estadísticas y los datos micro no están disponibles para el público. Por otro lado, se ha mejorado la periodicidad para la producción estadística en materia económica, que, en la mayoría de los casos, se ajusta a los estándares internacionales.

