

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES

SURINAME

ESTRATEGIA DE PAÍS DEL GRUPO DEL BID CON LA REPÚBLICA DE SURINAME 2016–2020

NOVIEMBRE DE 2016

Este documento fue preparado por: César Falconi (Representante en el país, CCB/CSU); Alejandro Melandri (CAN/CBO); Chrystol Thomas y Leslie-Ann Edwards (CCB/CSU); Inder Ruprah, Juan Pedro Schmid y Lesley Cassar (CCB/CCB). El equipo recibió valiosos aportes de Juliana Almeida (VPC/VPC); Olga Gomez Garcia (SPD/SDV), Gerard Alleng y Sara Valero Freitag (CSD/CCS); Jesus Navarrete (CSD/HUD); Carmine Paolo De Salvo (CSD/RND); Steven Hofwijks (CCB/CSU); Carlos Echeverria (ENE/CGY); Roger Sallent (ENE/CSU); Mariko Russell (ICS/CSU); Diego Herrera y Olver Bernal (IFD/CMF); Claudia Stevenson (IFD/CTI); Michael Hennessey (CTI/CDR); Leslie Harper y Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Mario Umaña (INT/TIN); Soledad Bos (SCL/EDU); Judith Morrison (SCL/GDI); Ian Ho-A-Shu (SPH/CTT); Christopher Persaud (TSP/CSU); Rinia Terborg-Tel y Mariska Tjon A Loi (FMP/CSU); Windsome Leslie (MIF/MIF); y Seth Colby (DSP/DCO).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	1
II.	EL GRUPO DEL BID EN SURINAME	5
III.	ESFERAS ESTRATÉGICAS	10
	A. Modernización del sector público.....	11
	B. Desarrollo del sector privado	18
	C. Fortalecimiento del capital humano	25
	D. Temas transversales	32
IV.	MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO	35
V.	EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	37
	A. Ejecución de la cartera	38
	B. Coordinación con otros socios para el desarrollo.....	38
	C. Uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales	39
	D. Participación del sector privado	42
VI.	RIESGOS	43

LISTA DE ANEXOS

Anexo I	Matriz de Resultados
Anexo II	Matriz de Sistemas Nacionales
Anexo III	Principales Indicadores Económicos y Sociales
Anexo IV	Marco de Financiamiento Indicativo
Anexo V	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo VI	Respuesta de la Administración a las Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País

ENLACES ELECTRÓNICOS

[Suriname: Country Development Challenges. Marzo de 2016](#)

[Nota Técnica Fiduciaria](#)

[Resumen de la Cartera](#)

[Consulta con la Sociedad Civil](#)

[Coordinación con los Donantes](#)

[Plan de Desarrollo de Suriname 2012-2016](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CARTAC	Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe
EBS	N.V. Energiebedrijven Suriname
EPAR	<i>Energievoorziening Paramaribo</i> [subsistema de suministro eléctrico de Paramaribo y alrededores]
UE	Unión Europea
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de desarrollo humano
IFMIS	Sistema Integrado de Información de la Gestión Financiera
INV	Financiamiento para inversión
IsDB	Banco Islámico de Desarrollo
IVA	Impuesto al valor agregado
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
MINOV	<i>Ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling</i> [Ministerio de Educación y Desarrollo Comunitario]
MINOWC	<i>Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur</i> [Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura]
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
OFID	Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PEFA	Gasto público y rendición de cuentas
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTF	Productividad total de los factores
PYME	Pequeña y mediana empresa
SAFE	Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global
SLO	Instituto de Desarrollo Curricular de los Países Bajos
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USGCRP	Programa de los Estados Unidos de Investigación sobre el Cambio Mundial
VVOB	<i>Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand</i> [Asociación Flamenca de Cooperación para el Desarrollo y Asistencia Técnica]
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>

RESUMEN EJECUTIVO¹

Contexto socioeconómico

Suriname tiene una economía pequeña, abierta y concentrada en el sector primario, que es vulnerable a conmociones externas. Las exportaciones se concentran en el sector extractivo (principalmente oro y petróleo), que genera aproximadamente 90% de los ingresos en divisas y 45% de los ingresos públicos. El país depende de las importaciones (más del 80% del consumo) para satisfacer la mayor parte de la demanda interna de bienes. El mecanismo de transmisión de la riqueza generada en el sector extractivo tiene su eje sobre todo en el gasto público, que impulsa la demanda agregada. El sector privado nacional es pequeño, y se expande o se contrae en función de las variaciones del gasto público. El sólido crecimiento que registró el país desde 2001 hasta mediados de 2014 —período en el cual el PIB real per cápita aumentó más de 65%— culminó abruptamente con la caída de los precios internacionales del oro y el petróleo. Al disminuir los ingresos por exportaciones, se produjo una rápida acumulación de desequilibrios macroeconómicos que resultará costoso corregir y exigirá una reducción del poder adquisitivo real. El gobierno respondió a la crisis con un plan centrado en la estabilización de la economía, que incluye respaldo del Fondo Monetario Internacional, el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo y otros socios del desarrollo. Además, el gobierno está realizando reformas para modernizar al país modificando los planes de incentivos que exacerbaban la crisis actual, así como crisis anteriores.

El Grupo del BID en Suriname

El Grupo del BID es el socio más importante de Suriname para el desarrollo, al haber aprobado financiamiento por un monto promedio anual de US\$73,34 millones entre 2011 y 2015. Durante ese período, el apoyo financiero del Grupo representó aproximadamente 15% del financiamiento externo y alrededor de 90% del financiamiento multilateral total del país. Las actividades del Grupo del BID abarcaron más de 10 sectores con financiamiento para inversión y en apoyo de reformas de política, recursos no reembolsables para inversión y proyectos de cooperación técnica, y la institución se está centrando cada vez más en reformas fundamentales del sector público y en el fortalecimiento institucional.

Ámbitos estratégicos para 2016-2020

La Estrategia de País respaldará la estabilización económica, complementada por una visión a más largo plazo de la modernización de los sectores público y privado. El apoyo a un programa de estabilización económica está vinculado a reformas específicas de política, que incluyen la introducción del IVA, la reducción de subsidios y la contracción del gasto público al tiempo que se protege la red de seguridad social y se refuerza la administración pública. Las prioridades de largo plazo se centran en la modernización del Estado, el desarrollo del sector privado y el fortalecimiento del capital humano. El Grupo del BID hará hincapié en el uso coordinado de instrumentos de política y de inversión para apuntalar

¹ Esta Estrategia de País estará vigente desde la fecha en que fue aprobada por los Directorios Ejecutivos del BID y de la CII hasta diciembre de 2020.

los procesos de reforma y suministrará recursos técnicos y financieros que propicien la generación de conocimiento a fin de obtener consenso en torno a políticas basadas en datos empíricos.

**Marco de
financiamiento
indicativo**

En una situación hipotética encuadrada por el plan de estabilización, el Grupo del BID estima un monto promedio anual de aprobaciones de US\$78 millones para préstamos con garantía soberana, lo que representa un total de US\$320 millones en el período de cuatro años. Esto daría como resultado un desembolso promedio anual de US\$68,6 millones y un flujo de efectivo neto promedio de US\$32,9 millones. Habida cuenta de la participación de otros socios para el desarrollo, la deuda con el Grupo del BID como proporción de la deuda multilateral total se reduciría a 68,4%, un porcentaje inferior al 92% registrado en 2015. En promedio, la deuda con el Grupo del BID sería de aproximadamente 12,3% del PIB, en tanto que la razón entre la deuda con el Grupo y la deuda externa disminuiría de 51% a 37,9% entre 2015 y 2020. Según otra hipótesis que contempla un entorno de inestabilidad macroeconómica, se generarían aprobaciones menores de préstamos con garantía soberana por un monto de alrededor de US\$190 millones.

Riesgos

La Estrategia está expuesta a tres fuentes principales de riesgos. La primera tiene que ver con la influencia de factores macroeconómicos en el tiempo que se requeriría para estabilizar la economía. Cuanto más tiempo exija ese proceso, mayor será el riesgo de que el gobierno no pueda poner en práctica programas a largo plazo diseñados para modernizar instituciones y evitar crisis económicas recurrentes. La segunda fuente de riesgo está relacionada con las dificultades políticas implícitas que conlleva la introducción de reformas en un entorno en el que arreglos políticos y de negocios que existen desde hace tiempo tienen que evolucionar o transformarse. La tercera fuente de riesgo está vinculada a los retos institucionales que enfrentan el gobierno y el sector privado para llevar a cabo el programa de modernización. La Estrategia de País prevé un enfoque proactivo de apoyo al gobierno y al sector privado con asistencia técnica para reducir todas las fuentes de riesgos, entre ellas las relacionadas con la ejecución de la cartera y los desastres naturales.

I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

- 1.1 **Suriname tiene una economía pequeña, abierta y concentrada en el sector primario, que es vulnerable a conmociones externas².** El país, sustentado por altos precios internacionales de las materias primas, creció a una elevada tasa promedio anual (3,8%, lo que equivale a un aumento total del ingreso per cápita real de 65%) durante el decenio pasado³. El crecimiento está impulsado por exportaciones del sector extractivo (oro, petróleo y bauxita)⁴, que generan 90% de los ingresos en divisas⁵ y 45% de los ingresos públicos. Como ocurre en otras economías pequeñas, Suriname depende de las importaciones para satisfacer la mayor parte de la demanda interna de bienes (las importaciones representan más del 80% del consumo), en tanto que el promedio del comercio exterior total se ubicó en torno a 145% del PIB en los últimos cinco años. El mecanismo de transmisión de la riqueza generada en el sector extractivo al resto de la economía depende en gran medida del gasto público en bienes y servicios, infraestructura y, lo que es más importante, sueldos y salarios de los empleados del sector público y de las empresas públicas. El sector privado nacional, limitado por el reducido tamaño de la economía, está orientado a satisfacer la demanda interna principalmente con importaciones. Como consecuencia de esta situación, el sector privado se expande o se contrae en función de las variaciones del gasto público que impulsan la demanda agregada. En este contexto, Suriname se caracteriza por su alta vulnerabilidad a las conmociones externas⁶, el síndrome holandés (efecto de la mala asignación de recursos) y la maldición de los recursos (efectos de una conducta improductiva en busca de rentabilidad).
- 1.2 **El inicio del período que cubre esta Estrategia de País se caracteriza por agudos desequilibrios macroeconómicos como consecuencia del fin de la era de auge internacional de las materias primas combinado con amortiguadores inadecuados estipulados por política.** Antes de la caída de los precios de las materias primas, el déficit fiscal se ubicaba en un promedio de 0,8% del PIB y el superávit en cuenta corriente equivalía a un promedio de 1,2% del PIB. Sin embargo, cuando cayeron los precios del petróleo y del oro a mediados de 2014, comenzó a tambalearse la economía, las tasas de crecimiento del PIB se desaceleraron a 1,8% en 2014 y 0,1% en 2015, y surgieron

² Los antecedentes analíticos de esta Estrategia de País se resumen en el informe titulado *Suriname: Country Development Challenges*, de marzo de 2016. Este exhaustivo informe contiene un análisis detallado con referencias a todos los desafíos de desarrollo contemplados en las esferas estratégicas prioritarias incluidos en esta Estrategia de País. Para facilitar la lectura de la Estrategia de País, se incluyen en este documento las referencias más importantes.

³ El PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo (a valores en divisas constantes de 2011) aumentó de US\$9.615 en 2000 a US\$15.862 en 2014, según los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (última actualización: 02-V-2016). A este ritmo, Suriname habría duplicado el ingreso per cápita en 19 años.

⁴ Debido al cierre de Suralco, a finales de noviembre de 2015 cesó la producción del sector de la bauxita.

⁵ El arroz, la banana y la pesca representan la mayor parte del 10% restante de las exportaciones.

⁶ Las reducciones proyectadas de los precios del oro y el petróleo tienden a opacar las perspectivas de crecimiento y perjudican las posiciones fiscal y externa. Por ejemplo, en una situación hipotética de una fuerte conmoción (con una caída brusca de los precios del oro a US\$1.000 la onza y la cancelación de grandes proyectos de minería aurífera), el crecimiento del PIB y los saldos fiscal y externo podrían debilitarse en unos dos puntos porcentuales. El impacto en las reservas internacionales también sería importante (una pérdida de 1,5 meses de cobertura de exportaciones).

desequilibrios macroeconómicos (se deterioraron los saldos fiscal y en cuenta corriente en relación con el PIB, situándose en -8,8% y -16%, respectivamente, en 2015)⁷. En el segundo semestre de 2015, el gobierno reelegido puso en práctica medidas de estabilización (fortalecimiento de los ingresos fiscales y devaluación de la moneda) y, en mayo de 2016, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un acuerdo de derecho de giro de dos años por US\$478 millones para apoyar el programa de reforma económica del gobierno⁸. El desempeño durante el primer trimestre en el marco de dicho acuerdo fue descrito como desigual por el FMI. La institución indicó que continuarían las conversaciones con el Gobierno de Suriname una vez que se haya logrado algún avance con el programa⁹.

- 1.3 **Las grandes inversiones en el sector extractivo incrementaron aún más los ingresos de exportación, generaron saldos macroeconómicos positivos y crecimiento económico durante la mayor parte del decenio pasado, pero ocultaron problemas estructurales.** Suriname no creó amortiguadores adecuados por política y no logró diversificarse hacia sectores no extractivos ni alcanzó niveles más altos de productividad con mejores indicadores sociales. Las altas tasas de crecimiento económico que se registraron entre 2001 y 2013 pueden atribuirse a las inversiones en el sector minero más que al crecimiento de la productividad total de los factores (PTF)¹⁰. El bajo valor de la PTF parece ser resultado de una reducida apropiabilidad, pocos rendimientos sociales y, en menor grado, el elevado costo del financiamiento¹¹.
- 1.4 **El aumento del ingreso per cápita en Suriname no se ha traducido en una mejora significativa de los indicadores sociales.** Suriname tiene una tasa de alfabetización de 94,7% y una esperanza de vida de 71 años. El país se ubica en

⁷ Perspectivas de la Economía Mundial (abril de 2016). Los precios del oro, en dólares estadounidenses por onza Troy, aumentaron de US\$271,45 en diciembre de 2000 a US\$1.772,1 en septiembre de 2009, y bajaron a US\$1.200,6 en diciembre de 2014. Los precios del petróleo WTI en dólares estadounidenses por barril, aumentaron de US\$28,40 en diciembre de 2000 a US\$133,93 en junio de 2008, y se desplomaron a US\$59,26 en diciembre de 2014. Cuando se producen incrementos pronunciados de precios, sobre todo del oro, se generan grandes inversiones en exploración y explotación. La caída subsiguiente de los precios tiene efectos perniciosos en la economía porque reduce los ingresos producidos por las exportaciones y aminora las inversiones en minería. Fuente: *Global Economic Monitor (GEM) Commodities* (última actualización 30-VI-2015).

⁸ <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr16251.htm>.

⁹ FMI (2016). Comunicado de Prensa No. 16/378. *IMF Mission Visits Suriname for First Review of Stand By Arrangement*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/08/19/PR16378-Suriname-IMF-Mission-Visits-Suriname-for-First-Review-of-Stand-By-Arrangement>.

¹⁰ La productividad total de los factores (PTF) es importante para entender las tendencias del crecimiento sostenible a largo plazo. Al no contar con estadísticas sobre la PTF, el Grupo del BID llevó a cabo un estudio interno en el cual se estimó la PTF para Suriname y otros países de la región de América Latina y el Caribe utilizando el análisis envolvente de datos. El estudio demostró que, en promedio, la PTF estimada para Suriname presentaba una tendencia general descendente en el período 1982-2010. El desempeño de Suriname también se quedó a la zaga del de otros países de la región y del resto de las pequeñas economías. Véanse los gráficos 2.12 y 2.13 del informe *Suriname: Country Development Challenges* (Capítulo I, Sección II).

¹¹ Esta conclusión cualitativa, como otras que aparecen en el documento, obedece a las dificultades encontradas para establecer un diagnóstico basado en datos empíricos porque se carece de información y datos básicos. Véase el diagnóstico que se presenta en el Capítulo II del informe *Suriname: Country Development Challenges*, en el Apéndice I.

el lugar 103º de los 186 países que cubre el Índice de Desarrollo Humano¹², con ligeras mejoras con respecto a años anteriores¹³. Esa clasificación se debe, principalmente, a los aumentos de los niveles de ingresos que tuvieron lugar en el último decenio. No obstante, los indicadores de educación y salud están por debajo de países comparables clasificados con un Índice de Desarrollo Humano alto¹⁴. Únicamente 45,9% de la población ha cursado educación secundaria, mientras que en países comparables esta proporción es de 66,6%. En Suriname solo hay 9,1 médicos por cada 1.000 habitantes, en tanto que otros países con un Índice alto cuentan con 20 médicos por cada 1.000 habitantes. Los datos sobre pobreza y desigualdad son escasos¹⁵ pero parecen indicar que Suriname está más o menos equiparado con los promedios regionales. Los indicadores convencionales de pobreza y desigualdad basados en los ingresos están bastante desactualizados, y una encuesta de hogares realizada recientemente por la Oficina General de Estadística no proporcionó estimaciones nuevas debido a la baja tasa de respuesta de la población. Si bien el robusto aumento del ingreso per cápita en la mayoría de los años del decenio pasado puede haber reducido la pobreza absoluta, su incidencia en la desigualdad en años recientes es más incierto. En el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por la Desigualdad (IDH-D) de las Naciones Unidas correspondiente a 2013 se estimaba que la pérdida de desarrollo humano debido a la desigualdad en 2006 era similar, en términos generales, al promedio regional¹⁶. En el Informe de Desarrollo Humano 2015 publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se indicaba que aproximadamente 7,4% de la población vivía en una pobreza multidimensional a finales de 2010, cifra inferior al promedio regional de 12%. La tasa de desempleo en Suriname se estimaba en 8,9% en 2015¹⁷. Dicha tasa ha fluctuado desde 2001, pero ha mantenido una tendencia ascendente desde 2010¹⁸. El desempleo femenino es más alto que el masculino (en unos cuatro puntos porcentuales) y el de los jóvenes es significativamente más elevado (superaba el 20% en 2013)¹⁹.

¹² El Índice de Desarrollo Humano (IDH) combina indicadores de ingresos, educación y salud, y ofrece una buena medida del bienestar individual y la capacidad para innovar y crear conocimiento con el fin de mejorar la eficiencia y la productividad.

¹³ El valor del Índice de Desarrollo Humano de Suriname pasó de 0,711 en 2012 a 0,714 en 2014.

¹⁴ Al registrarse en el puesto 103º, Suriname se sitúa por debajo de la República Dominicana, Belize, Tonga y Jamaica, pero por encima de las Maldivas y Samoa. Suriname ocupa el 70º lugar en lo que respecta a ingreso per cápita, pero el 108º para esperanza de vida y promedio de años de escolaridad y el 103º para años esperados de escolaridad.

¹⁵ La falta de datos sociales y de acceso público a la información (como datos anonimizados a nivel micro de encuestas de hogares y encuestas de población activa) impide hacer un análisis adecuado y limita la capacidad para ofrecer recomendaciones de política fundamentadas. De hecho, cuando esos datos anonimizados a nivel micro no se dan a conocer públicamente ni son utilizados por el gobierno, como en el caso de Suriname, no se pueden derivar conclusiones concretas sobre las condiciones en que viven los habitantes, el nivel de vida, o la calidad de vida, entre otros factores.

¹⁶ FMI (2014). *Suriname Selected Issues Paper*. Informe del país N°. 14/317 del FMI. Octubre. Washington, D.C.

¹⁷ FMI (2016). *Perspectivas de la economía mundial*. Abril de 2016.

¹⁸ Oficina General de Estadística de Suriname; y FMI (2014). Artículo IV.

¹⁹ Cálculos de los autores basados en los Indicadores del Desarrollo Mundial.

- 1.5 **Existe poca apropiabilidad debido a fallos del gobierno y del mercado, de manera que el tamaño, las prácticas y las políticas del sector público no son conducentes al desarrollo general del país.** El sector público de Suriname es grande (existen unas 144 empresas estatales registradas y alrededor de 60% de la fuerza laboral formal está empleada en el sector público), pero adolece de amplias lagunas en la capacidad de sus marcos institucionales y normativos, lo que socava la eficacia del gobierno, el Estado de derecho y el control de la corrupción²⁰. Por otra parte, las empresas privadas de Suriname son pequeñas y están relativamente aisladas debido a la historia, el idioma y las prácticas empresariales del país. El sector privado de industrias no extractivas es reducido y está básicamente limitado a la venta de bienes y servicios al gobierno, así como a la importación de bienes y servicios para los que existe demanda, pero que no se producen en el país.
- 1.6 **Los bajos rendimientos sociales pueden atribuirse a la poca disponibilidad de capital humano y a una infraestructura deficiente.** Son pequeñas las mejoras de gobernanza, entorno para hacer negocios, competitividad o desarrollo humano, como ponen en evidencia las comparaciones entre países²¹. Existen deficiencias en los indicadores de educación, salud y mercado laboral, que afectan la acumulación de capital humano y, consecuentemente, la innovación y los niveles de producción²². La calidad de la infraestructura a nivel agregado también está por debajo de los valores de referencia de países con ingresos similares. Las deficiencias son más graves en lo que respecta a la infraestructura del transporte aéreo y el suministro de electricidad²³.
- 1.7 **El marco de políticas y el margen de maniobra fiscal del país se sustentarán en un programa de estabilización macroeconómica que se ejecutará durante la primera mitad del período que cubre la Estrategia de País.** El fin de la era de auge de las materias primas trajo aparejados saldos fiscales y externos insostenibles y puso en evidencia los costos de no haber creado amortiguadores de política económica o diversificado la economía. Suriname tendrá que tomar decisiones y adoptar políticas cruciales en muchos ámbitos, desde la educación hasta la inversión pública²⁴. El programa del gobierno, que se puso en marcha con

²⁰ Como se indica más adelante, Suriname obtuvo bajos puntajes en varios indicadores de competitividad, facilidad para hacer negocios y productividad.

²¹ Los diferentes parámetros que se utilizan para evaluar el entorno empresarial y la competitividad señalan el enorme desafío que enfrenta el país para ampliar su estructura productiva. Por ejemplo, Suriname se ubica en el lugar 156º entre las 189 economías que abarca el índice *Doing Business* 2016 del Banco Mundial, y en el lugar 110º entre las 144 economías del Índice de Competitividad Global 2014–2015 del Foro Económico Mundial.

²² *Suriname: Country Development Challenges*, Capítulo II, Sección III.B. Los indicadores existentes ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar más la educación superior, eliminar el déficit de habilidades y mejorar el acceso a la atención médica.

²³ *Suriname: Country Development Challenges*, Capítulo II, Sección III.A. Véase la referencia al informe *Suriname: Country Development Challenges* de la nota 1 al pie de página. Suriname tiene el índice de conectividad aérea más bajo de la región y también uno de los más bajos entre los países caribeños. En el informe *Doing Business* 2008 del Banco Mundial se señala que el suministro de electricidad en Paramaribo y los suburbios (EPAR) tiene un elevado índice de duración promedio de la interrupción del sistema (SAIDI): actualmente 18,5 horas, en comparación con un promedio inferior a 12 horas para América Latina y el Caribe.

²⁴ Véase *Suriname: Country Development Challenges* 2016.

el respaldo de un acuerdo de derecho de giro con el FMI, tiene por objeto restablecer la estabilidad mediante la recuperación de la confianza de los inversionistas en el corto plazo. La estabilidad macroeconómica entraña la consolidación fiscal, reformas al régimen cambiario para poder establecer tasas determinadas por el mercado, y reformas de la política monetaria con el objeto de acumular reservas internacionales en el Banco Central²⁵. Además, el gobierno, con el apoyo del Grupo del BID, también está implementando reformas estructurales para facilitar un crecimiento encabezado por el sector privado y mejorar la eficiencia fiscal a fin de proteger la red de seguridad social²⁶. El programa de estabilización del gobierno cuenta con que el FMI, el Grupo del BID, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Mundial y el Banco Islámico de Desarrollo brinden apoyo técnico y financiero.

- 1.8 **En este contexto, el gobierno se centra en restablecer la estabilidad macroeconómica y fijar una meta a largo plazo de modernización de los marcos jurídico e institucional.** La modernización está relacionada con: (i) la estructura de gobernanza; (ii) el desarrollo del sector privado, y (iii) el capital humano, haciendo hincapié en mejorar la educación y la salud. Los temas transversales de género, cambio climático y capacidad institucional son pilares fundamentales en el programa a largo plazo del gobierno y del Grupo del BID, como lo es la necesidad de corregir lagunas cruciales en la disponibilidad de datos e información actualizada y fiable.

II. GRUPO DEL BID EN SURINAME

- 2.1 **El Grupo del BID es el principal proveedor de financiamiento externo de Suriname, con aprobaciones anuales que ascendieron en promedio a US\$73,34 millones entre 2011 y 2015.** Durante ese período, el apoyo financiero del Grupo representó aproximadamente 15% del financiamiento externo y alrededor de 90% del financiamiento multilateral total del país. Las actividades del Grupo del BID abarcaron más de 10 sectores con financiamiento para inversión y en apoyo de reformas de política, recursos no reembolsables para inversión y proyectos de cooperación técnica, y se está centrando cada vez más en reformas fundamentales del sector público así como en el fortalecimiento institucional. El papel del BID como socio principal para el desarrollo dio lugar a una cartera que evolucionó con los años. Suriname recurre al Grupo del BID cuando requiere apoyo en esferas prioritarias como resultado de una alianza exitosa que se ha fortalecido a lo largo de varias décadas. A medida que se incorporan nuevos socios para el desarrollo, sobre todo el Banco Mundial y el Banco Islámico de Desarrollo, el BID podrá ir focalizando y consolidando su cartera, por el momento diversificada, con el objeto de ser más eficaz en los pilares seleccionados que se presentan en este documento. El Grupo del BID equilibrará esta modificación con la necesidad de ejecutar la cartera actual, que incluye proyectos y reformas en marcha.

²⁵ Comunicado de prensa del FMI del 27 de mayo de 2016, en el que se anuncia la aprobación del acuerdo de derecho de giro para Suriname. <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr16251.htm>

²⁶ Operación SU-L1043: Programa de Apoyo a la Innovación y el Clima de Negocios (SUBCIP-I).

- 2.2 **La Estrategia de País 2011–2015, aprobada en noviembre de 2011, se concentraba en reformas estructurales, institucionales y de gobernanza.** Abarcaba siete sectores prioritarios de intervención: (i) agricultura; (ii) energía; (iii) desarrollo del sector financiero; (iv) protección social; (v) gestión de la inversión pública; (vi) transporte; y (vii) educación. Además, incluía los temas transversales de gestión de desastres naturales y cambio climático, y capacidad institucional y de absorción. Durante la ejecución de la Estrategia se incorporaron los ámbitos de diálogo relativos a la administración tributaria y el desarrollo del sector privado en las esferas estratégicas de intervención. En el período que abarcaba la Estrategia de País, el monto total aprobado en préstamos con y sin garantía soberana y recursos no reembolsables fue de US\$442,75 millones. De 2011 a 2015, el Grupo del BID aprobó US\$366,7 millones en 16 préstamos con garantía soberana con cargo al Capital Ordinario, unos US\$14 millones en préstamos y recursos no reembolsables al sector privado, US\$7,65 millones en operaciones de cooperación técnica y otros US\$4,4 millones en recursos no reembolsables para inversión, así como US\$50 millones del Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe.
- 2.3 En 2016, año de transición entre las dos estrategias de país, se aprobaron US\$70 millones para un préstamo en apoyo de reformas de política en el sector de la energía. Esta operación responde a las prioridades de reforma e inversión del gobierno en el contexto del acuerdo de derecho de giro suscrito con el FMI en 2016.
- 2.4 **En la Estrategia de País 2011–2015, el Grupo del BID se centró principalmente en el desarrollo del sector financiero y en la energía.** Los préstamos con garantía soberana representaron 96% del financiamiento total con cargo al Capital Ordinario, del cual alrededor de 56% (equivalente a US\$205 millones) se dedicó a apoyo presupuestario. En general, el financiamiento se distribuyó de la siguiente manera: 25,6% en desarrollo del sector financiero, 25% en energía, 12,8% en gestión de la inversión pública, 11,4% en transporte, 9,6% en educación, 5,7% en desarrollo del sector privado, 5,7% en administración tributaria, y 4,2% en agricultura. Asimismo, dado que se reconoció que una de las limitaciones más graves era la capacidad institucional, se asignaron específicamente recursos de las operaciones en educación, energía, transporte y gestión de la inversión pública al fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público, lo que constituyó aproximadamente 7,6% del financiamiento total. El FOMIN tiene operaciones activas por un total de US\$3,65 millones, de los cuales US\$1,3 millones ya se han desembolsado. Esos proyectos atienden los ámbitos de: (i) aprendizaje a distancia; (ii) energía rural comunitaria; (iii) desarrollo de PYME en el interior mediante un mecanismo de microfranquicias; (iv) producción agropecuaria; y (v) acceso al mercado para las comunidades indígenas. En el período que cubre la Estrategia de País, se aprobó un préstamo de la CII al sector privado por US\$10 millones.
- 2.5 **Resultados principales de la Estrategia de País 2011–2015.** El respaldo del BID, principal proveedor de financiamiento externo de Suriname, propició el fortalecimiento y la consolidación de las principales instituciones con el objeto de contar con una buena calidad de gobierno en el país, además del inicio de la transformación en sectores productivos y sociales clave. En los siguientes

párrafos se destacan los resultados clave en los principales ámbitos de intervención.

- 2.6 En materia de **transporte**, el Grupo del BID mejoró la conexión de Paramaribo con la frontera con la Guayana Francesa gracias a la construcción del principal corredor Este-Oeste (Corredor de Integración Meerzorg-Albina), en colaboración con la Unión Europea, el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que facilitaron financiamiento paralelo²⁷. En el sector de la **energía**²⁸, el Grupo del BID respaldó un amplio programa de reforma de la política energética, que complementó mejoras operativas y en infraestructura y gobernanza corporativa. Estas actividades son, entre otras: (i) elaboración de legislación moderna para regular el sector; (ii) aplicación de una estructura tarifaria revisada centrada en la recuperación de costos, para contribuir a la sostenibilidad financiera del sector y a la reducción de subsidios no focalizados; (iii) elaboración de modelos de contratos de compra de energía; (iv) evaluación de la estructura tarifaria actual y diseño de mecanismos para evaluar las nuevas tarifas; (v) evaluación de las hipótesis de expansión de la generación y transmisión de la compañía nacional de electricidad (EBS); (vi) estudio de factibilidad para la introducción de gas natural en el Caribe, que incluirá un plan de acción para su aplicación en Suriname; (vii) apoyo a la electrificación rural e introducción de tecnologías de energía renovable; (viii) mejora de la capacidad empresarial de la compañía de electricidad mediante la introducción de sistemas informáticos especializados; y (ix) respaldo a la modernización de la infraestructura de generación de energía.
- 2.7 En el sector de **gestión de las finanzas públicas**²⁹, el Grupo del BID ha contribuido a mejorar la gestión del ingreso y el gasto públicos mediante el apoyo de importantes reformas relacionadas con la modernización de la política tributaria, la administración tributaria y la aduana, adquisiciones y contrataciones públicas, y la gestión y auditoría de las finanzas públicas, entre otras. En cuanto

²⁷ Con la nueva carretera se redujo de 4 horas a 2,5 horas el tiempo total de desplazamiento entre Meerzorg y Albina. Véase la operación SU-L1021, Proyecto de Rehabilitación del Corredor de Integración Meerzorg-Albina, financiamiento complementario (INV).

²⁸ Los principales resultados son, entre otros, la aprobación de la política del sector de generación de energía, la aplicación de tarifas que permiten recuperar costos y la creación del marco jurídico e institucional para la aprobación de dos leyes pertinentes a este sector. Todo ello elevará la capacidad técnica de la compañía de electricidad para instaurar un marco sostenible del sector de generación de energía en el país, dentro de una institución financieramente más sólida y operativamente más eficiente. Véanse las operaciones SU-L1009, Apoyo para Mejorar la Sostenibilidad del Servicio Eléctrico (INV); SU-L1039, Apoyo a la Implementación del Plan de Inversiones de N.V. Energiebedrijven Suriname (INV); y los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política SU-L1022 y SU-L1035, Apoyo al Fortalecimiento Institucional y Operacional del Sector Energético I y II, respectivamente. En 2013 se aprobaron cuantiosos recursos no reembolsables para inversión en la operación SU-G1001, Desarrollo de la Energía Renovable, la Eficiencia Energética y Electrificación en Suriname, por valor de US\$4,4 millones.

²⁹ Véase el préstamo programático en apoyo de reformas de política SU-L1037, Política y Administración de Ingresos I.

al **desarrollo del sector financiero**³⁰, el Grupo del BID contribuyó a mejorar el marco legislativo y normativo para la operación de instituciones financieras y la supervisión de los mercados financieros. Se obtuvieron varios logros, como la promulgación de la Ley de supervisión del sistema bancario y de crédito (2011), la Enmienda de la ley de bancos (2011): Reglamentos (2012-2015), y la Ley de mercados de capital (2014). También se apoyó el fortalecimiento de la capacidad institucional del Banco Central de Suriname para que desempeñe eficazmente sus responsabilidades.

- 2.8 En materia de **desarrollo del sector privado**³¹, el Grupo del BID ha contribuido a mejorar el entorno de negocios abordando varios desafíos estructurales que existían en el país, entre ellos: (i) promoción de una política productiva para el crecimiento sostenible y la diversificación; (ii) mejora del entorno para negocios y el marco jurídico e institucional; (iii) mantenimiento y apoyo del diálogo entre los sectores público y privado, y (iv) fortalecimiento de la capacidad institucional de la Unidad de Competitividad de Suriname (CUS) para facilitar el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- 2.9 En materia de **educación**³², el Grupo del BID está contribuyendo a mejorar los resultados en el aprendizaje y la eficiencia del sistema educativo con el rediseño de los planes de estudio para la enseñanza primaria y una estrategia de reforma del primer ciclo de la enseñanza secundaria. También está mejorando el acceso a la escuela en el interior del país. En materia de **protección social y salud**, el Grupo del BID mejoró la capacidad del Ministerio de Salud para luchar contra el paludismo³³ y otras enfermedades no transmisibles (se creó un registro y se ofreció capacitación para enseñar a utilizarlo). También se brindó apoyo al Grupo de Trabajo Presidencial sobre el Desarrollo en la Primera Infancia (pruebas de productos para bebés, capacitación y materiales de estimulación infantil) y se ayudó a lanzar y llevar a cabo una campaña de información pública sobre estilos de vida saludables.

³⁰ Un resultado importante del apoyo prestado por el Banco es la reducción de los préstamos no redituables como porcentaje del capital del sector financiero de 44,6% en 2010 a 32,2% al cierre de 2014. Además, el crédito interno concedido por el sector financiero al sector privado ha aumentado de 26,9% en 2010 a 38,9% en 2014. Véanse los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política SU-L1023 y SU-L1034, Programa de Fortalecimiento del Sector Financiero I y II, respectivamente.

³¹ Véase la operación SU-L1043, Programa de Apoyo a la Innovación y el Clima de Negocios (SUBCIP-I), que combinó un préstamo programático en apoyo de reformas de política y una operación de cooperación técnica reembolsable.

³² Uno de los principales resultados que se obtuvieron está relacionado con la capacitación de docentes. Se preveía que, al término del programa en 2016, se habría capacitado al 85% de los maestros a nivel de escolaridad primaria en enfoques participativos, pasando de un valor de referencia de 0% en 2012. Para finales de 2015, ya se había impartido capacitación al 70% de los maestros. Véanse las operaciones SU-L1019, Segundo Programa para la Mejora de la Educación Básica – Fase I, y SU-L1038, Segundo Programa para la Mejora de la Educación Básica – Fase II.

³³ Se prestó apoyo para capacitar a 2.000 auxiliares que prestan servicios relacionados con el paludismo, que tienen acceso a comunidades mineras remotas y en riesgo, se distribuyeron 15.000 mosquiteros tratados con insecticidas y comunicaron mensajes sobre la prevención del paludismo y la promoción de la salud a 20.000 personas.

- 2.10 En **agricultura**³⁴, el Grupo del BID apoyó la mejora de la coordinación interna para la creación de mecanismos de colaboración interministeriales, como el Grupo de Trabajo Interministerial para Drenaje y Riego (Ministerio de Desarrollo Regional, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministerio de Obras Públicas), el Grupo de Trabajo Interministerial para Inocuidad Alimentaria (Ministerio de Salud, Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre otros). El BID también contribuyó a la creación de la Junta Nacional de Innovación Agropecuaria, que facilita una mejor coordinación entre diferentes instituciones de investigación del sector. Asimismo, el Grupo del BID brindó apoyo para modernizar la prestación de servicios públicos agropecuarios, como sanidad animal, fitosanidad, información agropecuaria y gestión de pesquerías.
- 2.11 **Cartera disponible.** Al 30 de junio de 2016, la cartera de préstamos activos estaba integrada por ocho operaciones con garantía soberana por un monto aprobado de US\$158,7 millones. El saldo no desembolsado asciende a US\$79,90 millones. La antigüedad promedio de la cartera es de 2,6 años. Según el Informe de Seguimiento del Progreso (PMR, por sus siglas en inglés), las calificaciones han sido, en general, satisfactorias. En 2015, los desembolsos de préstamos alcanzaron un total de US\$40,45 millones, de los cuales US\$25,45 millones correspondían a préstamos para inversión (87% de las proyecciones originales de préstamos para inversión). Existen 14 proyectos de cooperación técnica en ejecución, con un saldo disponible de US\$1,872 millones.
- 2.12 **Examen realizado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).** En la Evaluación del Programa de País 2011-2015 se analizó la eficacia del programa en comparación con los objetivos estratégicos que estableció el Grupo del BID. Entre otros hallazgos, se observó que las reformas que se proponían eran sólidas, pero subestimaban los probables riesgos asociados con el largo y complejo proceso legislativo que requiere consenso y las considerables necesidades de coordinación interministerial. El ciclo político abarcó períodos previos y posteriores a las elecciones, durante los cuales prácticamente se dejaron de lado las decisiones sobre política a largo plazo, lo que redujo el plazo efectivo para implementar reformas. También se señaló en la evaluación que la amplitud del programa parecía exceder los recursos locales. Paralelamente, se destacaba que el diálogo entre el Gobierno de Suriname y el Grupo del BID ayudó a identificar obstáculos y definir sólidas agendas de reforma para el mediano plazo en muchos ámbitos importantes. Por lo tanto, en el futuro, el programa de reforma tendrá la ventaja de aprovechar el avance y los productos que ya se han logrado.
- 2.13 **Lecciones aprendidas.** El programa de reforma era extenso y con una amplia cobertura, pero el avance logrado en prácticamente todos los aspectos de la reforma llegó hasta la elaboración de proyectos de legislación. Se redactaron unos 27 proyectos de ley (sobre adquisiciones y contrataciones, seguros, impuesto sobre la renta, actividad agropecuaria, sector financiero, entre otros) para los cuales el ímpetu languideció o que fueron aprobados o concluidos después del período que abarca la estrategia, como en los sectores de energía y agricultura, por ejemplo. El respaldo que proporcionaron las operaciones de cooperación técnica fue útil en la etapa analítica, así como para la redacción de documentos, pero se perdió el interés en los procedimientos de examen y los procesos de

³⁴ Véase la operación SU-L1033, Modernización de los Servicios Públicos Agropecuarios.

creación de consenso porque el país estaba disfrutando un gran auge de precios de las materias primas. La lección aprendida es que, de cara al futuro, para abordar los retos para el desarrollo que se han identificado, se requiere un claro enfoque con dos propósitos temporalmente relacionados en el cual la estabilización macroeconómica y la reforma del sector público, junto con el fortalecimiento institucional, tendrán que ser factores dominantes desde el principio y ampliarse gradualmente para aliviar los estrangulamientos del lado de la demanda. Se deberá tener en cuenta que la economía política de la reforma se ha modificado en dos sentidos: el país se encuentra sumido en una crisis económica, una situación en la que aumenta la probabilidad de llevar a cabo una reforma, y las medidas de estabilización macroeconómica, que están sujetas a un plazo determinado, habrán de estar respaldadas por un programa del FMI que incluya reformas clave a manera de referentes estructurales. En todo caso, ya se ha hecho el trabajo fundamental de preparación del terreno durante la Estrategia de País 2011-2015 del BID.

III. ESFERAS ESTRATÉGICAS

- 3.1 **La Estrategia de País 2016-2020 apoyará el plan de estabilización macroeconómica del gobierno, abordará los obstáculos al crecimiento económico y procurará contribuir a la reducción de la pobreza.** En este contexto, la Estrategia de País refleja la necesidad de dos fases claramente interrelacionadas: en el corto plazo se centra en apoyar los esfuerzos para estabilizar la economía y mitigar las repercusiones negativas, en tanto que la visión a largo plazo se enfoca en la modernización y la eliminación de estrangulamientos. De acuerdo con esto, se adoptarán tres objetivos estratégicos generales: (i) modernización del sector público, (ii) desarrollo del sector privado, y (iii) fortalecimiento del capital humano. El Grupo del BID brindará apoyo al Gobierno de Suriname para lograr esos tres objetivos estratégicos de la Estrategia de País e integrará plenamente las siguientes esferas como temas transversales: resiliencia al cambio climático, género y desigualdad, y capacidad institucional. Una mayor colaboración en generación, transparencia y divulgación de datos es un factor preponderante para mejorar la capacidad institucional. Las prioridades estratégicas se basan en los retos de crecimiento y desarrollo que se presentan en el informe titulado *Suriname: Country Development Challenges*, y en extensos diálogos con el gobierno y con la sociedad civil. Estas esferas estratégicas dan continuidad a las reformas que se iniciaron en la Estrategia de País anterior. Los objetivos estratégicos que se proponen también son congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo de Suriname³⁵ y plenamente acordes con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del BID, ya que cubren varios retos estructurales y emergentes para el desarrollo y abordan varios objetivos de la actualización.

³⁵ Se está actualizando el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016 para el período 2016-2020 y se prevé que quede concluido para fines de 2016. Los planes a largo plazo de Suriname ofrecen continuidad entre los ciclos de planificación. Las reuniones informales con la comisión encargada de elaborar el plan 2016-2020 indican que se mantendrán los principales objetivos y enfoques del período 2012-2016 en el período 2016-2020.

3.2 **Las intervenciones para resolver restricciones al desarrollo tienen que complementar las medidas de consolidación fiscal.** En un período en el que se hacen intensos esfuerzos para implementar reformas, se han de considerar algunos factores cruciales al priorizar intervenciones: (i) inversiones públicas que incluyen efectos propicios para el crecimiento; (ii) mitigación de consecuencias desfavorables intertemporales, cuando las reformas podrían empeorar el saldo fiscal e incidir negativamente en el crecimiento y el empleo en el corto plazo, aunque en el mediano plazo puedan mejorar el crecimiento y la productividad; y (iii) políticas y programas que reduzcan al mínimo la fatiga producida por las reformas. El crecimiento y el empleo en el corto plazo propiciados por la inversión del sector privado o en ámbitos que complementan la inversión del sector privado podrían satisfacer muchos de estos criterios. El perfil temporal de las reformas estructurales, apoyadas por préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, también utilizará dos filtros para dar prioridad (i) a las reformas incluidas en el acuerdo de derecho de giro y (ii) a las reformas contempladas en préstamos programáticos en apoyo de reformas de políticas activas (relacionados con el sector financiero, la gestión de ingresos y la agricultura, ámbitos todos que incluyen algún componente de reforma institucional). El segundo filtro es acorde con las recomendaciones de OVE.

A. Modernización del sector público

3.3 **Suriname padece de desequilibrios recurrentes debido a la combinación de ingresos inestables con un gasto público rígido y creciente, en un contexto de fuerte dependencia de la producción primaria.** Más específicamente, la combinación de ingresos sensibles a lo que acontece en el sector de los minerales, la ausencia de amortiguadores fiscales y la rigidez presupuestaria³⁶ generó una brecha amplia y duradera en la sostenibilidad fiscal. Adoptando un enfoque de valoración conservador³⁷, el FMI estima que esa brecha es de 12,5% del PIB (FMI, 2014)³⁸. Habida cuenta de la amplia brecha de sostenibilidad fiscal (y del reciente deterioro de los resultados macroeconómicos), es necesaria una consolidación fiscal. Para lograrla, se deberán adoptar medidas de ajuste del ingreso y el gasto y un marco fiscal adecuado³⁹. En este contexto, el FMI

³⁶ Alrededor de 60% del gasto corriente presupuestado se ha asignado específicamente a gasto no discrecional (sueldos y salarios, pagos de intereses, y bienes y servicios no discrecionales). Con base en cálculos del Grupo del BID.

³⁷ Supone una considerable incertidumbre en la medición de la riqueza mineral porque se desconoce la magnitud total de los yacimientos minerales, y las perspectivas de precios a largo plazo son inestables.

³⁸ La **sostenibilidad fiscal** se define como la capacidad de un gobierno para mantener sus políticas de gasto corriente, impuestos y de otra índole en el largo plazo sin poner en peligro la solvencia del gobierno ni incurrir en incumplimiento en algunos de sus pasivos o gastos prometidos. La **brecha de sostenibilidad fiscal** es la cantidad total requerida para aplicar las medidas fiscales que (si se aplican de inmediato) asegurarían una trayectoria no explosiva de la deuda pública en el largo plazo. FMI (2014). Informe del país N°. 14/316 del FMI.

³⁹ Canavire-Bacarreza, G., Martínez-Vázquez, J., y Vulovic, J. (2013). *Taxation and Economic Growth in Latin America*, Serie de documentos de trabajo N° BID-WP-431. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

recomienda establecer un IVA que aumente los ingresos y modernizar la aduana y toda la estructura tributaria⁴⁰.

- 3.4 **Los precios de las materias primas, en particular del oro y el petróleo, afectan el marco macroeconómico general, incidiendo directamente en el PIB, la cuenta corriente, las reservas internacionales y los ingresos públicos**⁴¹. Las disminuciones de los precios del oro y del petróleo tienden a empañar las perspectivas de crecimiento y tienen efectos perniciosos en las posiciones fiscal y externa⁴². La adopción de políticas más restrictivas para mitigar esas pérdidas implicaría una contracción aún mayor del producto. La economía de Suriname se benefició del alto nivel de los precios internacionales del oro y del petróleo desde 2001 hasta mediados de 2014 y, como resultado, el ingreso per cápita aumentó en 65%⁴³. La tendencia general al alza de los precios internacionales del oro y del petróleo desde principios de la década de 2000 alentó inversiones en industrias extractivas, lo que tuvo un efecto favorable en la actividad y el crecimiento económicos. Pero la caída reciente de esos precios redujo el aumento del PIB a menos de 1% en los dos últimos años. Cuando cae el valor de las exportaciones del país, se genera una contracción económica y se acumulan los desequilibrios macroeconómicos (fiscales y externos)⁴⁴.
- 3.5 **La dependencia de las exportaciones de minerales afecta la estabilidad de los ingresos tributarios de Suriname.** Los recursos no reembolsables recibidos de los Países Bajos (Fondos del Tratado Holandés) tras la independencia representaban una contribución considerable a los ingresos del país, pero cesaron en 2010⁴⁵. En la actualidad, los ingresos fiscales de Suriname dependen en gran

⁴⁰ FMI (2016). *Suriname: Request for Stand-By Arrangement—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Suriname*. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43937.0>.

⁴¹ La correlación entre el PIB y los precios de las materias primas es muy elevada para el período 1990-2014: 0,93 para el oro, 0,95 para el petróleo y 0,38 para el aluminio. El producto interno bruto se mide como PIB per cápita, paridad de poder adquisitivo (en divisas constantes de 2011); el oro en US\$ por onza Troy, en dólares estadounidenses constantes de 2000; el crudo, WTI, en US\$ por barril en dólares estadounidenses constantes de 2000, y el aluminio en US\$ por tonelada métrica, en dólares estadounidenses constantes de 2000. Fuentes: para el PIB, los Indicadores del Desarrollo Mundial actualizados por última vez el 22 de julio de 2016; para las materias primas, *Global Economic Monitor (GEM) Commodities*, actualizado por última vez el 30 de junio de 2016; ambos de la base de datos del Banco Mundial (base de datos del Banco Mundial).

⁴² En la nota 4 al pie de página se hace referencia a la magnitud del impacto.

⁴³ En comparación con otras economías pequeñas, la tasa promedio de crecimiento económico de Suriname (alrededor de 4%) se ha situado entre las más altas durante el decenio pasado. Pero también contrasta con un crecimiento cero en los 10 años precedentes. Gracias a sus altas tasas de crecimiento y a un aumento de casi el triple del ingreso per cápita, Suriname fue reclasificado como país de ingreso mediano-alto en 2005. El sector público no financiero y los saldos en cuenta corriente mantuvieron también una posición favorable entre 2001 y 2012, con un promedio de -1,0% y 1,2% del PIB, respectivamente.

⁴⁴ Los ingresos por exportaciones (de bienes y servicios) decayeron un 22%, colocándose en US\$1.900 millones entre 2014 y 2015 (estadísticas en línea del Banco Central de Suriname).

⁴⁵ En 1975, los Países Bajos pusieron los Fondos del Tratado Holandés a disposición de Suriname para darle su apoyo como Estado independiente. En un momento dado, estos fondos representaron, en promedio, 7,7% del PIB y 25,7% del total de ingresos y recursos no reembolsables. BID (2013). *Política y Administración de Ingresos I, Propuesta de Préstamo (SU-L1037)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

medida del precio de los minerales que exporta⁴⁶. La exposición fiscal al petróleo y al oro es alta, porque estos productos primarios representaban 29% y 13% de los ingresos fiscales, respectivamente, en 2013⁴⁷. Por otra parte, los impuestos a los salarios aportan aproximadamente 25% de los ingresos totales, en tanto que los impuestos que pagan quienes trabajan por cuenta propia y el impuesto general a las ventas constituyen únicamente 2% y 5% de los ingresos totales⁴⁸. En el último decenio los ingresos fiscales fluctuaron como resultado de los altibajos de los precios de los minerales⁴⁹. Los ingresos como proporción del PIB en el período 2011-2015 registraron un promedio de 24,7%, pasando de 21% en 2015 a 26,7% en 2011. Al mismo tiempo, se fueron incrementando los gastos, de menos de 25% del PIB antes de 2011 a un máximo de 33,6% del PIB en 2013. Para compensar la inestabilidad de los ingresos es necesario diversificar la estructura impositiva a fin de no depender tanto de los productos primarios. Las fuertes reducciones de los ingresos tuvieron efectos particularmente graves, que contribuyeron a abultados déficits fiscales estructurales en 2015, rápidos aumentos de la deuda pública (se elevó un 10% entre 2013 y 2015), rebajas de la calificación crediticia⁵⁰, y una incertidumbre general presupuestaria y económica en el país. La contracción de los ingresos achicó el margen de maniobra fiscal del gobierno y desaceleró el avance del programa de reforma previsto en la Estrategia de País 2011-2015.

- 3.6 **La recaudación de ingresos no relacionados con los minerales se ve obstaculizada por una política tributaria inadecuada y una administración tributaria deficiente.** El marco jurídico de la política tributaria no está legislado de manera clara y concisa, situación que se complica por un sistema impositivo anticuado. Las leyes sobre recaudación de impuestos, por ejemplo, datan del siglo XIX, y el impuesto sobre la renta de las sociedades se aprobó en 1922. Ni las leyes ni el impuesto incluyen lo que se consideran buenas prácticas en un sistema impositivo moderno, lo que socava la capacidad del gobierno para recaudar impuestos⁵¹. La estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas es inadecuada y está fragmentada por impuesto y por función. Aunque es responsable de recaudar impuestos cuyo monto asciende a aproximadamente 15% del PIB, tiene autonomía limitada para ejercer el gasto. Estas deficiencias provocaron presiones

⁴⁶ Las exportaciones de minerales constituían 40% y 15% del total de ingresos gravables y no gravables en 2011 y en 2015, respectivamente (Perspectivas de la economía mundial, abril de 2016).

⁴⁷ FMI (2014). *2014 Article IV Consultation - Staff Report*, Informe del país N°. 14/316. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

⁴⁸ BID (2013). *Política y Administración de Ingresos I*, Propuesta de Préstamo (SU-L1037). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴⁹ En 2013, los ingresos tributarios representaron 19,7% del PIB, pero en 2014 y 2015, se redujeron en 1,9 y 1,4 puntos porcentuales, respectivamente, con respecto al año anterior.

⁵⁰ Desde que terminó el ciclo de auge de las materias primas, Fitch Ratings y Standard and Poor's rebajaron la calificación crediticia de Suriname de grado 'no inversión' o 'especulativo' (BB-) a grado 'altamente especulativo' (B+). Las perspectivas se revisaron de estables a negativas. Las decisiones se basaron en una posición externa más débil causada por una conmoción en los precios de exportación de productos primarios.

⁵¹ Por ejemplo, la legislación sobre cobros, que data del siglo XIX, inhibe la modernización del proceso de recaudación de impuestos porque requiere trámites en papel y firmas manuales y no permite combinar el cobro de diferentes tipos de impuestos (Véase BID, Perfil del proyecto para la operación SU-L1037, donde se presenta una descripción detallada de las deficiencias actuales del sistema tributario de Suriname).

políticas y serias dificultades para contratar y retener personal calificado, pagar sueldos y prestaciones adecuadas, y adquirir bienes y servicios (CARTAC, 2005). El impuesto a los salarios depende desproporcionadamente de los asalariados, porque quienes trabajan por cuenta propia se caracterizan por un bajo cumplimiento de sus obligaciones tributarias⁵². Alrededor de 83.000 trabajadores asalariados aportan entre 18% y 23% del total de la recaudación de impuestos, en tanto que unas 35.000 personas que trabajan por su cuenta únicamente contribuyen un 2% del total. La legislación aduanera es anticuada (data de 1908), es ambigua y no cumple con los acuerdos celebrados con la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Marco Normativo SAFE y la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM)⁵³. El gobierno ha emprendido algunas reformas para actualizar la política tributaria e imprimir más eficacia a la administración tributaria y aduanera⁵⁴, pero aún no ha implementado el impuesto al valor agregado (IVA) ni se ha creado un fondo soberano de riqueza y estabilización, medidas destinadas a diversificar los ingresos.

- 3.7 **El gasto público es rígido y le resta capacidad al gobierno para realizar las inversiones necesarias que permitan diversificar la economía.** En los últimos cinco años, el gasto corriente representó alrededor de 82% del gasto total, del cual los salarios constituyen aproximadamente 34%, los bienes y servicios 24% y los subsidios 20%. Dado que el empleo en el sector público abarca al 60% de la población económicamente activa formal, es particularmente difícil reducir la masa salarial. Además, las grandes diferencias entre los niveles de gasto presupuestado y gasto efectivo afectan la credibilidad del presupuesto⁵⁵. La disparidad entre la composición del gasto presupuestado y la del gasto efectivo suele ser también elevada (PEFA, 2011). Los datos disponibles y el seguimiento de los atrasos en la ejecución del gasto son limitados. En lo que respecta a las empresas públicas, no existe información sobre sus gastos generales, salvo cuando presentan información al Ministerio de Finanzas para solicitar subsidios. El gobierno central presupuestario tiene un control limitado de las actividades económicas de estas paraestatales⁵⁶. Como no existe una Tesorería, las funciones que le corresponderían a esta dependencia son desempeñadas por varias entidades: el Departamento de Presupuesto y Finanzas, el Departamento de Compatibilidad, la Pagaduría y el Banco Central.
- 3.8 **La ausencia de amortiguadores fiscales limita la capacidad del gobierno para aplicar una política anticíclica.** Para las economías que dependen de las materias primas es una buena práctica mantener políticas fiscales prudentes que

⁵² El impuesto a los salarios representa entre 18% y 23% de los ingresos tributarios totales. El bajo nivel de cumplimiento de las personas que trabajan por cuenta propia obedece a factores tales como una deficiente administración tributaria, registros inadecuados (por lo que es difícil determinar cuánto se debe pagar al gobierno) y el uso de formularios impresos de declaración de impuestos (lo que dificulta el seguimiento del trámite).

⁵³ BID (2013). Política y Administración de Ingresos I, Propuesta de Préstamo (SU-L1037). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵⁴ El BID está apoyando al gobierno en la reforma de los ingresos mediante una serie de préstamos en apoyo de reformas de política (operaciones SU-L1037, SU-L1040 y SU-L1041).

⁵⁵ La disparidad en la composición del gasto fue superior a 15% en dos de los tres últimos ejercicios fiscales (2011/2012 hasta 2013/2014 inclusive).

⁵⁶ FMI (2016). Informe del país N°. 16/141 del FMI.

permitan a los gobiernos ahorrar el excedente de ingresos derivados de los minerales en los años de auge (por ejemplo, mediante un fondo de estabilización) para poder emplearlo en caso de acontecimientos adversos. No obstante, los amortiguadores fiscales parecen ser limitados, porque es poco el ahorro acumulado de los ingresos derivados de los minerales en la época de alza de precios de los productos primarios⁵⁷.

- 3.9 **El sector público de Suriname presenta deficiencias estructurales e institucionales** que se han agravado debido a los fuertes aumentos de los sueldos en el sector público otorgados en el período 2009–2011⁵⁸. La administración ineficiente de algunas empresas públicas también ejerce presión en la posición financiera del gobierno, dado que dependen principalmente de las transferencias del presupuesto anual⁵⁹. Muchas de las 144 empresas públicas registradas generan pérdidas y plantean riesgos fiscales al país⁶⁰. La supervisión y la presentación de información de estas empresas, que varían en tamaño y están diseminadas en diferentes ministerios y sectores, son relativamente débiles y no se realizan con la debida regularidad⁶¹. Asimismo, el sistema de subsidios directos e indirectos que se otorgan a estas entidades no es transparente y se desconoce el alcance de una posible malversación de recursos. Por ende, las implicaciones fiscales globales que entrañan las empresas públicas son inciertas.
- 3.10 **El desempeño general de los sistemas, procesos e instituciones de gestión de las finanzas públicas es deficiente, y varios ámbitos cruciales necesitan mejorar.** Como resultado de estas deficiencias, Suriname obtuvo la calificación más baja (D) en las siguientes categorías de la evaluación del Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras 2011 (PEFA): desviaciones en la composición de los resultados de la ejecución del gasto, en comparación con el presupuesto original aprobado; clasificación presupuestaria; acceso público a información fiscal esencial; y disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios. Entre las deficiencias más importantes que limitan la eficacia del sistema de gestión de las finanzas públicas cabe mencionar las siguientes: (i) un marco jurídico anticuado e incompleto para la preparación y ejecución del presupuesto, que limita la credibilidad, transparencia e integralidad del presupuesto (PEFA, 2011) y (ii) a nivel operativo, (a) el sistema no genera datos sobre atrasos en la ejecución del gasto, (b) los fondos públicos captados por entidades autónomas del gobierno no se incluyen en el presupuesto ni en ningún otro informe fiscal, (c) el sistema de clasificación presupuestaria no cumple con las normas internacionales, (d) la dificultad para predecir la disponibilidad de fondos para cubrir compromisos de gastos afecta la

⁵⁷ FMI (2013). *2013 Article IV Consultation*, Informe del país N°. 13/340. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

⁵⁸ FMI (2012). *Suriname 2012 Article IV Consultation*. Informe del país N°. 12/281 del FMI.

⁵⁹ Los subsidios se incrementaron de 22% del gasto corriente total en 2010 a 27% en 2015 (estadísticas en línea del Banco Central de Suriname 2016). Según señala el FMI (2012) en el informe del personal técnico, el apoyo a las empresas públicas de servicios es una trama complicada de subsidios y transferencias cruzadas (la mayoría de estos pagos se efectúan a la compañía de electricidad y, en menor grado, a las compañías de suministro de agua) que se reflejan explícitamente en el presupuesto del gobierno central.

⁶⁰ Grupo del Banco Mundial (2015). *Suriname - Country partnership strategy for the period FY15-19*.

⁶¹ *Suriname: Country Development Challenges*, marzo de 2016.

- eficacia de la asignación estratégica de recursos, (e) la información sobre la ejecución del presupuesto dentro del año es deficiente y no se planifica ni se da seguimiento al flujo de efectivo, y (f) el sistema actual de información para la gestión financiera es limitado, porque simplemente automatiza los procesos manuales sin ninguna reingeniería previa.
- 3.11 **La modernización del sector público ayudará a mitigar la dependencia que tiene Suriname de las materias primas.** La modernización implica la adopción de una estructura impositiva adecuada; el diseño, la ejecución y el seguimiento de un presupuesto; y la aplicación de amortiguadores de política eficaces, junto con el desarrollo de capacidad institucional apropiada. Se requieren reformas por el lado del ingreso y del gasto para evitar que las oscilaciones de precios de las materias primas se traduzcan en desequilibrios macroeconómicos. Para abordar la inestabilidad de los ingresos es menester diversificar la estructura tributaria a fin de no depender de los productos primarios. Asimismo, una gestión más robusta del gasto mejorará la eficiencia y la eficacia del gasto público y dará más capacidad al gobierno para equilibrar el gasto en función del ingreso.
- 3.12 **Es importante para la modernización fortalecer el sector público y promover la elaboración de políticas basadas en datos empíricos.** La debilidad del sector público, en términos de recursos y de gobernanza, limita la capacidad del gobierno para inducir un cambio positivo en el país⁶². Además, las deficiencias de la administración pública⁶³ y la falta de datos para formular políticas eficaces son factores que contribuyen a la desfavorable situación de Suriname en comparación con otros países de América Latina y el Caribe⁶⁴. Desde la óptica del desarrollo, es de particular importancia para el país reforzar la formulación de políticas con fundamentos empíricos y la gestión de la inversión pública. Un sector público mejor y más eficiente podría fomentar iniciativas del sector privado mediante reformas para reducir las dimensiones del sector público, mejorar la recaudación de impuestos y modernizar el sector público a fin de crear un mejor marco de incentivos.
- 3.13 **Los planes del gobierno a corto y largo plazo de implementar programas de reforma para modernizar el sector público ofrecen oportunidades para contar con el respaldo del Grupo del BID.** La reacción del gobierno, que diseñó un plan de estabilización y reforma y lo puso en marcha a partir de agosto de 2015, debería reducir el impacto negativo de la corrección macroeconómica. El plan gubernamental se centra en la reforma del sector público en el contexto de una consolidación fiscal, ayudará a aminorar el efecto de la caída de los precios de las materias primas y creará un puente hasta el año 2017, cuando se prevé obtener

⁶² En Suriname existen notables deficiencias en términos de calidad institucional. Los indicadores de gobernanza para 2014 mejoraron en tres categorías (voz y rendición de cuentas, estabilidad política y calidad regulatoria), pero empeoraron en las esferas de eficacia del gobierno, Estado de derecho y control de la corrupción. Se observan diferencias significativas en las dimensiones de corrupción, calidad regulatoria y eficacia del gobierno cuando se hace la comparación con el promedio de los países de América Latina y el Caribe. Las empresas surinamesas señalan que la corrupción es un obstáculo crucial para hacer negocios (51,1% de las empresas, en comparación con 44,9% para los países de América Latina y el Caribe).

⁶³ Véase *Suriname: Country Development Challenges*, Capítulo II, Sección C.

⁶⁴ El Banco Mundial califica a Suriname con un puntaje de 62, mientras que el promedio para América Latina y el Caribe es de 76.

- el pleno rendimiento de la nueva capacidad productiva de los sectores de petróleo y minería. El acuerdo de derecho de giro con el FMI crea un contexto adecuado para integrar el apoyo de otros socios del desarrollo, además del Grupo del BID.
- 3.14 A efectos de enfrentar los retos macroeconómicos y del sector público, **el Grupo del BID propone continuar los programas de reforma de la gobernanza iniciados durante la ejecución de la Estrategia de País 2011-2015**, con miras a respaldar la estabilización macroeconómica promoviendo la eficiencia en el gasto público y la transparencia en la prestación de servicios gubernamentales. Específicamente, el Grupo del BID propone seguir apoyando el programa de reforma del gobierno para fortalecer el marco de política fiscal en los ámbitos de: (i) reformas fiscales institucionales, mediante la creación e implementación de un plan de acción para transformar al sector público; (ii) política tributaria; (iii) administración tributaria; (iv) gestión del gasto, y (v) reforma de las empresas públicas para mejorar la transparencia del sector, lo que permitiría determinar formas de mejorar el desempeño de entidades seleccionadas, reducir los subsidios y abordar una posible exclusión del sector privado.
- 3.15 **Como parte de estas reformas, el Grupo del BID propone analizar con más detenimiento aquellos servicios públicos (incluidas las empresas públicas) que requieran mejoras de gobernanza, marco normativo, eficiencia operativa, reestructuración, y una mayor transparencia y rendición de cuentas.** Los servicios que presta el gobierno, como la expedición de licencias y permisos, necesarios para el desarrollo del sector privado, tienen que volverse más eficientes, porque están impidiendo la creación y la expansión de empresas y, por lo tanto, repercuten negativamente en la productividad y la competitividad. Cualquier medida que propicie la simplificación y el establecimiento de un gobierno electrónico mejoraría el acceso a los servicios públicos, la transparencia y la rendición de cuentas. Para poder hacer frente a estos retos, el Grupo del BID propone proseguir los programas de reforma de la gobernanza iniciados durante la Estrategia de País 2011-2015 promoviendo una mayor eficiencia en el gasto público, así como eficiencia y transparencia en la prestación de los servicios gubernamentales. La CII puede desempeñar un papel complementario en estos esfuerzos, proporcionando financiamiento y servicios de asesoramiento a empresas públicas con sostenibilidad financiera que no tienen garantía soberana. El análisis de las estructuras de gobernanza empresarial y los planes y procedimientos ambientales que la CII llevará a cabo como parte de su proceso de análisis de debida diligencia se aprovecharán para mejorar las prácticas comerciales de las empresas públicas.
- 3.16 **Las acciones que se lleven a cabo en esta esfera estratégica darían lugar a una política fiscal más distributiva y reforzarían la capacidad del sector público de conformidad con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del BID y el Plan de Negocios de la CII para 2016-2019.** Asimismo, esta esfera aborda el reto para el desarrollo, de carácter estructural y emergente, de la capacidad limitada del sector público para prestar servicios, y la imposición del Estado de derecho, ambos identificados como prioridades en la Actualización de la Estrategia Institucional. También observa la recomendación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Grupo del BID de centrarse en la administración y la política de ingresos y en la gestión del gasto público (véase el Anexo VI). Por otra parte, también contribuye al Plan Nacional de Desarrollo en lo

que se refiere a la gestión fiscal para mejorar aspectos relacionados con los procesos de gestión presupuestaria, contribuyendo a una mayor transparencia, eficiencia y eficacia de las instituciones del sector público. El Grupo del BID subsanará los vacíos de conocimiento en colaboración con el gobierno y otras partes interesadas, y para ello establecerá un orden de prelación en consulta con las autoridades y generará un programa de trabajo diseñado para recopilar datos primarios y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

B. Desarrollo del sector privado

- 3.17 El crecimiento económico de Suriname precisa de un sector privado dinámico, innovador y exportador**, sobre todo en los próximos años de estabilización macroeconómica y ajuste fiscal. Sin embargo, con exclusión del sector extractivo, que está dominado por unas pocas empresas extranjeras grandes, el desempeño del sector privado ha sido mediocre. La Encuesta de Empresas de 2010 revela que el crecimiento de las ventas fue de -0,27%, mientras que en otras economías pequeñas fue de 9,9%⁶⁵. La eficiencia (razón ventas/empleo) es más baja: 11,4 comparado con 12,7. La innovación es similar a la de las economías pequeñas: 33,1% de productos nuevos y 7,24% de procesos nuevos, en comparación con los valores de 33,6% y 5,13%, respectivamente, correspondientes a las economías pequeñas, y el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje de las ventas es de 6,07% frente al 6,4% de las economías pequeñas⁶⁶. En comparación con la región de América Latina y el Caribe⁶⁷, el sector privado de Suriname está integrado por empresas que se caracterizan por ser de menor tamaño (43% frente a 38%), no se dedican a exportar (11% frente a 13%) y en su mayoría pertenecen a un solo dueño local (47% frente a 22%). Además, la debilidad del sector privado del país y su pobre desempeño en materia de exportaciones (sólo le corresponde el 9% del total de exportaciones) limitan las opciones de diversificación.
- 3.18 El desempeño de las empresas privadas encuentra obstáculos en un entorno desfavorable para hacer negocios, acceso limitado al financiamiento y una baja competitividad internacional.** El entorno desfavorable para hacer negocios es resultado de las leyes y regulaciones actuales que fueron promulgadas bajo el paradigma económico de una economía cerrada, muchas de ellas antes de la independencia, cuando la intervención estatal en forma de subsidios y protección desempeñaba un papel central. En consecuencia, gran parte del marco jurídico ha quedado obsoleto, lo que es un impedimento para el buen desempeño del sector privado surinamés⁶⁸. A la existencia de un marco jurídico inadecuado se le añade la debilidad institucional. En lo que respecta a las instituciones, Suriname se clasifica en el 95º lugar en el

⁶⁵ Ruprah et al. (2014) introdujeron como referentes los países pequeños no pertenecientes a la región del Caribe, que denominaron “resto de las economías pequeñas”. Véase Ruprah, Inder J., Karl Alexander Melgarejo y Ricardo Sierra. *Is There a Caribbean Sclerosis? Stagnating Economic Growth in the Caribbean*. (2014). Véase Ruprah y Sierra. *The Caribbean Private Sector*, 2016, inédito, donde puede encontrarse la aplicación al sector privado.

⁶⁶ No se dispone de datos comparables sobre investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

⁶⁷ Personal del BID, basándose en la Encuesta de Empresas 2010.

⁶⁸ Anzola Marcela (2014). *Business Climate and Innovation in Suriname*.

Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial por su desempeño mediocre en materia de derechos de propiedad, ética y corrupción, eficiencia del gobierno y rendición de cuentas. Otra faceta muestra un entorno poco propicio para hacer negocios que se refleja en el informe *Doing Business* 2015 del Banco Mundial. En promedio, se requieren en Suriname 150,3 días para obtener un permiso de construcción (en comparación con un promedio de 88,3 días en los países de América Latina y el Caribe); 84 días para abrir una empresa (29,4 en América Latina y el Caribe), y 1.715 días para hacer cumplir un contrato (736,9 días en América Latina y el Caribe)⁶⁹. Suriname ocupa el puesto 186º en cumplimiento de contratos y 183º en facilidad para abrir una empresa. Estas restricciones al entorno para negocios se traducen en una amplia diferencia cuando se compara el puntaje frontera para hacer negocios de Suriname⁷⁰ con el resto de la región. El puntaje de Suriname es de 47 (en una escala de 0-100, en la que 100 representa las mejores prácticas para hacer negocios).

- 3.19 **Además, el entorno para hacer negocios se ve afectado por la ineficiencia de los mercados de trabajo y de bienes, que entorpecen el desempeño del sector empresarial.** En una encuesta de empresas realizada en 2010, 65,6% de los encuestados que respondieron señalaron que la falta de instrucción adecuada de la fuerza de trabajo era el problema más grave para las operaciones de las empresas. El índice del mercado laboral del Foro Económico Mundial revela que Suriname tuvo un desempeño insatisfactorio con en comparación con las economías pequeñas. Suriname padece una escasez de mano de obra calificada. La capacidad del país para retener talento es baja: 74% de los trabajadores con educación secundaria emigraron a países de la OCDE, las relaciones obrero-patronales no son buenas y la remuneración no corresponde a la productividad⁷¹. El índice del mercado de bienes del Foro Económico Mundial indica que en Suriname es baja la competencia interna. El mercado de bienes está dominado por unos pocos grupos empresariales, la eficacia de la política antimonopolista es reducida, la estructura tributaria no alienta la inversión, la política agropecuaria es excesivamente engorrosa, y no se manifiesta un impacto significativo de las normas sobre inversión extranjera directa en las empresas⁷².

⁶⁹ En términos de clasificaciones.

⁷⁰ La distancia al puntaje frontera ayuda a evaluar el nivel absoluto de desempeño regulatorio y su mejora con el tiempo. Este parámetro muestra la distancia de cada economía a la "frontera", que representa el mejor desempeño observado en cada uno de los indicadores en todas las economías de la muestra del estudio *Doing Business* desde 2005. Esto permite a los usuarios observar la diferencia entre el desempeño de una economía en particular y el mejor desempeño en cualquier momento en el tiempo, y evaluar el cambio absoluto en el entorno regulatorio de esa economía a lo largo del tiempo según la publicación *Doing Business*. La distancia de una economía a la frontera se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el desempeño más bajo y 100 representa la frontera. Véase la página virtual de *Doing Business* del Banco Mundial para más información: <http://www.doingbusiness.org/data/distance-to-frontier>.

⁷¹ Banco Mundial (2014). Encuesta de Empresas. <http://www.enterprisesurveys.org/>.

⁷² *Ibid.*

- 3.20 **El acceso limitado al financiamiento pone trabas al desarrollo del sector privado**⁷³. En la Encuesta de Empresas 2010 del Banco Mundial, el 36,2% de las empresas señalaron que el acceso limitado al financiamiento era una restricción importante, en tanto que en el informe *Doing Business* 2016 Suriname se ubica en el lugar 174^o en lo que se refiere a la obtención de crédito. El sector financiero tiene baja penetración, está sumamente concentrado y opera con información asimétrica y en un marco de regulación y supervisión inadecuado. El crédito como proporción del PIB es reducido, aproximadamente un tercio en comparación con América Latina y el Caribe (55,2%) o solo la región del Caribe (41,0%). Las pequeñas y medianas empresas (PYME) que disponen de crédito representan un 44%, en tanto que en las economías pequeñas la representación de las empresas de tamaño similar es de 52,9%. Las tasas de interés más altas y los requisitos de garantía del 200% del monto del préstamo para las PYME hacen que el acceso al financiamiento sea una de las principales limitaciones para establecer y desarrollar una empresa. Los activos de los tres bancos más grandes, como proporción de los activos totales de la banca comercial, ascienden a casi 100%, mientras que en América Latina representan 60,39%. Esta situación obedece a la asimetría de la información⁷⁴. Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial indican que 51,97% de las empresas elaboran estados financieros que son verificados y certificados por una firma de auditoría externa, en comparación con 63,7% en el Caribe y 62,5% en las pequeñas economías. La cobertura del registro de crédito y de la oficina de crédito (% de adultos) es de 0% frente a 12,4% para el Caribe y 0% comparado con 23,4% para el Caribe, respectivamente. Además, el índice de fortaleza de los derechos legales (0=débil a 12=fuerte) del estudio *Doing Business* del Banco Mundial, que mide el grado de protección que ofrecen las leyes sobre garantías y quiebras a los derechos de prestatarios y prestamistas, y de esa manera facilitan el financiamiento, es bajo: 2 frente a 4,7 para el Caribe y 5,4 para América Latina y el Caribe. Además, la debilidad existente en materia de derechos de tenencia de las tierras genera dificultades para que las empresas puedan reunir las condiciones para recibir préstamos porque no pueden presentar pruebas válidas de garantía. Esto último es señal de una inadecuada regulación y supervisión del sector financiero.
- 3.21 **La baja competitividad internacional y la poca diversificación son resultado de la maldición de los recursos**⁷⁵, **el alto costo de las transacciones transfronterizas y la logística.** En el Índice de Competitividad Global del Foro

⁷³ Por ejemplo, en el caso de América Latina, Beck et al. (2000) demostraron que si la profundidad financiera promedio de la región (31%) se elevara a los niveles de Asia oriental (70%), el crecimiento anual de la productividad de la región aumentaría un punto porcentual, reduciendo de esa manera las diferencias de crecimiento de la productividad entre las dos regiones en 60%. Greenwood et al. (2013) estimaron que, si los países de América Latina alcanzaran el nivel de desarrollo financiero de Luxemburgo, la productividad total de los factores (PTF) aumentaría en 17% y el PIB en 85%. Arizala et al. (2013) concluyeron que, dependiendo de las necesidades de financiamiento de las industrias, la PTF anual podría acelerarse en 0,6% si el desarrollo del sistema financiero se incrementara en una desviación estándar.

⁷⁴ El índice de información sobre profundidad crediticia, la cobertura del registro de créditos y la cobertura de las oficinas de crédito de Suriname recibieron un puntaje de cero, en tanto que el índice de fortaleza de los derechos legales obtuvo un puntaje de 2 de un total de 12.

⁷⁵ Véase Magueb y R. Rennhach. "When and Why Worry about Real Exchange Rate Appreciation: The Missing Link between Dutch Disease and Growth", FMI, WP/10/21, 2010.

Económico Mundial, Suriname se ubica en el lugar 110º de los 144 países analizados. La diversificación, medida por el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), es de 0,68 para productos y 0,12 para mercados en Suriname, en tanto que los valores para las pequeñas economías exportadoras de materias primas son 0,15 y 0,06, respectivamente⁷⁶. El comercio transfronterizo también es problemático. El informe *Doing Business* del Banco Mundial indica que, comparando Suriname con América Latina y el Caribe, para exportar un contenedor se requieren en promedio ocho documentos en lugar de seis, y el trámite tarda 22 días en lugar de 17. La actual Ley de inversiones que fue promulgada en 2001 no brinda igual acceso a la inversión en el país, tiene un fuerte sesgo contra la inversión extranjera directa y se centra casi exclusivamente en el uso de incentivos fiscales ad hoc para desarrollar el sector privado⁷⁷. En lo que se refiere a la logística, el río Suriname es la principal vía de transporte para las importaciones y exportaciones de mercancías, así como para el transporte interno de carga a granel. Los navíos de ultramar entran y cruzan el río Suriname, pero se encuentran con serias limitaciones porque las principales terminales portuarias están ubicadas a lo largo del río y hay un banco de arena en la entrada del canal que impone una restricción al calado de 6,5 metros. Esto limita el tamaño de los embarques de exportación y eleva los costos de transporte por encima de los niveles normales para la utilización de esas embarcaciones⁷⁸. Además, las carencias de capacidad y seguridad de la red vial principal y urbana, así como la limitada conectividad dentro del país (apenas el 11% de las empresas cuenta con su propio sitio virtual) —transporte terrestre, acuático y aéreo con el interior— son obstáculos para invertir en esa región. En las comunidades rurales, la baja penetración y el alto costo y la poca fiabilidad del suministro de electricidad constituyen una constante dificultad para el sector privado.

- 3.22 **El sector agropecuario ilustra muchos de los problemas identificados, además de tener que hacer frente al cambio de tratamiento preferencial de la banana por parte de la Unión Europea y de la necesidad de absorber mermas de ingresos de exportaciones debido a los efectos colaterales que trajo aparejado el cierre de la industria de la bauxita⁷⁹.** En el marco del acuerdo de derecho de giro con el FMI, las reformas estructurales orientadas a mejorar el entorno para hacer negocios se centran particularmente en fortalecer la productividad y la competitividad y por ello es necesario diversificar el sector agropecuario. Este sector aporta 7% de los ingresos totales por exportaciones y emplea a alrededor de 17% de la mano de obra, aunque menos de 10% de la tierra apta para la producción agropecuaria se utiliza para cultivos y pastoreo⁸⁰.

⁷⁶ Personal del BID, basándose en información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

⁷⁷ En 2003 se preparó el proyecto de una nueva ley de inversiones, que proporciona un conjunto claro de reglas que se aplicarían a todas las inversiones del sector privado en el país, pero aún no ha sido aprobado por el Parlamento. Véase C. Elias. *Private Sector Assessment: Suriname*. 2012 Compete Caribbean.

⁷⁸ Véase *Suriname: Country Development Challenges* de marzo de 2016. Capítulo 2, Sección IV y Capítulo 3.

⁷⁹ El cierre ocurrió en noviembre de 2015. Las exportaciones de alúmina representaban, en 2014, 19% de las exportaciones totales.

⁸⁰ Estadísticas en línea del Banco Central de Suriname. <https://www.cbvs.sr/statistics/macroeconomic-statistics/macro-economic-tables>.

Además, el sector agropecuario tiene una baja productividad (crecimiento cero)⁸¹ y un bajo nivel de diversificación. El grado de diversificación de los productos del agro para exportación, medido por el índice IHH, es 0,43 para Suriname y 0,11 para las economías pequeñas. El desempeño del sector ha sido inferior a su potencial debido a que el entorno para hacer negocios es inadecuado, falta financiamiento y la logística es insuficiente. En cuanto al primer tema, concretamente las políticas agropecuarias, el respaldo a varios subsectores está dominado por apoyos a los productores, lo que conlleva distorsiones, pocos incentivos para elevar la productividad y precios más altos para el consumidor. Por otra parte, el sector carece de un suministro suficiente de servicios públicos generales, como desarrollo de obras de infraestructura y riego, apoyo a la salud animal y vegetal y mejora de aspectos relacionados con la tenencia de tierras. El limitado acceso al crédito para los pequeños agricultores también es una traba para la producción y el comercio⁸². En lo que se refiere a la competitividad, las limitaciones logísticas y la reducida conectividad interna —transporte terrestre, acuático y aéreo con el interior— también son obstáculos, como lo es el suministro insuficiente de electricidad a zonas rurales (de las 250 aldeas rurales, 120 carecen de servicios de energía eléctrica)— y el alto costo de extender el servicio a través de la red nacional debido a la baja densidad demográfica de las zonas rurales, por lo que convendría considerar como soluciones las fuentes de energía renovable y las minirredes eléctricas⁸³.

3.23 **Ante estos desafíos, el Grupo del BID apoyará el desarrollo del sector privado mediante las siguientes acciones⁸⁴:**

- a. En primer lugar, la **reforma del entorno para hacer negocios** mediante la modernización del marco jurídico para la expansión del sector privado y la interacción entre el sector público y el sector privado. Para mejorar el entorno de negocios será necesario preparar evaluaciones y reformas en relacionados con lo siguiente: Estado de derecho, transparencia, cumplimiento de contratos, protección de los derechos de propiedad intelectual y procesos para abrir una empresa y crear capacidad para complementar estas actividades con un análisis económico de iniciativas, y supervisión y evaluación. La mejora del entorno empresarial también conlleva la creación de un mayor espacio para el sector privado. La extensa presencia del sector público en la economía, como se describió anteriormente, restringe el crecimiento del sector privado⁸⁵; por lo tanto, toda mejora del entorno de negocios incluye una redefinición del espacio del sector público y privado mediante la identificación de formas de mejorar el

⁸¹ Nin-Pratt et al. Documento de trabajo del BID. *Productivity and the Performance of Agriculture in Latin America and the Caribbean: From the Lost Decade to the Commodity Boom*. Véase más información en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7306#sthash.cEQJeykT.dpuf>. La productividad total de los factores para el mismo período fue de 1,2% para América Latina y el Caribe, 1,3% para Guyana y 0,9% para Jamaica.

⁸² Derlagen et al. (2013). *Agricultural Sector Support in Suriname*. BID/FAO, Roma (Italia) y Washington, D.C.

⁸³ Véase *Hurdles and Opportunities in Renewables and Smart Grids in Rural Areas*, de O. Olmberg. <https://www.nist.gov/sites/default/files/documents/iaao/OrlandoOlmberg.pdf>.

⁸⁴ Uno de los proyectos en curso de la cartera, que complementa las intervenciones propuestas, es la operación SU-L1049, Programa de Apoyo a la Innovación y el Clima de Negocios.

⁸⁵ Plan Nacional de Desarrollo de Suriname (2012-2016).

desempeño de las empresas públicas y la prestación de servicios públicos. Las entidades del Banco que atienden al sector privado (la CII y el FOMIN) buscarán oportunidades para trabajar directamente con clientes del sector privado para mejorar la capacidad y aprovechar las oportunidades de crecimiento, apoyando la transición del país hacia niveles más elevados de participación del sector privado en la economía. La CII puede prestar servicios de asesoramiento para el desarrollo del sector privado.

- b. En segundo lugar, respaldo a las **reformas del sector financiero**⁸⁶. Reformas para ampliar el acceso al crédito que orienten las operaciones en el sector financiero mediante mejoras del marco normativo financiero, incluidos el fortalecimiento de las funciones de supervisión de la autoridad competente, la reducción de la asimetría de la información y la promoción de la educación financiera. Para ello será menester implementar la Ley de bancos, la Ley de mercados de capital y la Ley de operaciones con garantía y su reglamento, y aprobar la Ley de seguros. Además, las reformas incluyen el marco normativo para una oficina de crédito. Estas reformas mejorarán la inclusión financiera al proporcionar a los hogares y las PYME un mejor acceso a los servicios financieros. La CII apoyará estos esfuerzos a través de instituciones financieras que promueven el crédito nuevo a las PYME, las inversiones ecológicas y otros segmentos subatendidos del mercado. La CII también buscará oportunidades para fomentar el desarrollo de los mercados de capital locales, lo cual aumentará la oferta de financiamiento de largo plazo y más instrumentos de ahorro. Por último, la CII estudiará oportunidades para promover el financiamiento del comercio exterior.
 - c. Tercero, apoyo a una mayor competitividad, en particular mediante el sector agropecuario. Esto supone continuar apoyando la modernización del marco de políticas agropecuarias, la prestación de servicios públicos agrícolas y la gestión sostenible de los recursos naturales, mejorando la logística comercial y otra infraestructura relacionada, promoviendo la innovación y la tecnología para impulsar la diversificación de las exportaciones y facilitando el comercio mediante la modernización de una estrategia de desarrollo de las exportaciones. La CII buscará oportunidades en este sector que aumenten la productividad agropecuaria y la competitividad de las exportaciones. Se prestará especial atención a intervenciones que lleguen a los pequeños productores. Además, la CII buscará inversiones que promuevan la agricultura climáticamente inteligente a fin de contribuir a la resiliencia del sector al cambio climático, y que apoyen el transporte, la logística, la eficiencia energética y la generación de energía renovable.
- 3.24 La mejora de la productividad y la diversificación de la economía (como en el sector agropecuario) mediante el fortalecimiento del entorno de negocios, la competitividad internacional y el acceso al financiamiento deberían contribuir a incrementar el acceso al crédito, mejorar la logística para conectar con mercados nacionales e internacionales y aumentar el acceso a fuentes renovables como base para el suministro de energía eléctrica.

⁸⁶ Véase en FMI (2008) *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries* el efecto de la reforma del sector financiero en el crecimiento.

- 3.25 **Los temas transversales de resiliencia a los efectos del cambio climático y género tienen importantes nexos con el entorno de negocios y la competitividad.** La igualdad de género en la fuerza laboral eleva el crecimiento económico. Elborgh-Woytek et al. (2013) señalaron que al cerrar las brechas de género en el mercado laboral aumentaría el PIB en todos los países en valores que van desde 5% (en Estados Unidos) hasta 34% (en Egipto). Suriname tiene un índice de desigualdad de género de 0.463, que lo sitúa en la posición 100^o entre los 155 países que abarcaba el índice de 2015. El valor de este índice se encuentra en el extremo inferior del rango que ocupan otros países de América Latina y el Caribe (PNUD, 2015)⁸⁷. Las barreras que encuentran las mujeres empresarias constituyen una oportunidad perdida para mejorar la competitividad del país. También existen vínculos con las otras esferas prioritarias, dado que el sector privado depende de la estabilidad macroeconómica, un sector público moderno y eficiente, y una población sana y calificada. Si bien el deterioro de la infraestructura que produjeron factores meteorológicos adversos en el pasado eleva directamente el costo de hacer negocios, las conmociones que pueden tener lugar en el futuro como consecuencia de fenómenos climáticos son un riesgo para el sector privado y entrañan un costo más alto en términos de una infraestructura privada y pública más resistente, y también en términos de seguros. Al mismo tiempo, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos también representan oportunidades para que el sector privado apoye modelos de negocios ambientalmente sostenibles y promueva la adopción de tecnologías innovadoras. La CII puede apoyar este proceso trabajando de manera directa con entidades del sector privado para que adopten prácticas comerciales resilientes a las presiones del cambio climático e iniciativas específicamente relacionadas con el género. Además, la CII puede apoyar mecanismos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía.
- 3.26 El enfoque propuesto contribuye a los objetivos del Plan de Desarrollo Nacional de promover la diversificación económica propulsada por el sector privado mediante el fortalecimiento del entorno de negocios y la mejora del acceso al crédito y de la infraestructura. Contribuye asimismo a los objetivos de la Actualización de la Estrategia Institucional del Grupo del BID de aumentar la productividad, incluir a segmentos de la población en los mercados financieros, proporcionar infraestructura incluyente y reducir la desigualdad promoviendo una sociedad más incluyente y próspera. También coadyuva al logro de los objetivos del Plan de Negocios de la CII para 2016-2019 de mejorar el acceso al financiamiento por parte de las MIPYME, promover la infraestructura para el desarrollo y potenciar la prestación privada de productos y servicios básicos, las oportunidades generadoras de ingresos y la movilidad social de grupos de población vulnerables. Asimismo, concuerda con las nuevas áreas de enfoque del FOMIN, en particular (a) agricultura climáticamente inteligente – promoción de una mayor productividad y resiliencia climática gracias a prácticas ambientalmente sostenibles y el uso de la tecnología, y apoyo a diversas integrantes de la cadena de valor agropecuaria, y (b) ciudades incluyentes – promoción del acceso por parte de

⁸⁷ El valor promedio del Índice de Desigualdad de Género 2015 para los países de América Latina y el Caribe es 0,415, mientras que para los países con un índice alto de desarrollo humano (entre los que figura Suriname) el valor es 0,31.

colectivos urbanos excluidos a servicios básicos mediante varios enfoques, como la economía circular.

C. Fortalecimiento del capital humano

- 3.27 Las diferencias en la calidad y el acceso a servicios básicos de salud y educación exacerbaban la desigualdad y la pobreza y entorpecen los esfuerzos para modernizar los sectores público y privado.** Tras el deterioro de los indicadores sociales registrado entre 1990 y 2000, Suriname ha ido avanzando en los últimos 15 años a partir de una base baja de resultados sociales cruciales. La esperanza de vida aumentó de 68 años en 2000 a 71 años en 2012, aunque sigue por debajo del promedio para América Latina y el Caribe, que es 75⁸⁸. De manera similar, la mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos) disminuyó de 257 a 155 entre 2000 y 2015. También se observa un avance en la mortalidad de los menores de cinco años, que se redujo de 48 a 23 entre 1990 y 2013. Con todo, estos valores siguen siendo elevados en las comparaciones internacionales, dado que la mortalidad materna en América Latina y el Caribe fue de 52 en 2015 y la de menores de cinco años fue de 18⁸⁹. En cuanto a la educación, la tasa de alfabetización de adultos, que es 94,7%, supera el promedio regional de 92%. Asimismo, la tasa bruta de matrícula para la enseñanza primaria (120,2%) es mayor que la de países comparables (109,6%), pero es menor para la enseñanza secundaria (85% frente a 92%). Por otra parte, en la enseñanza secundaria, los niños tienen tasas de matrícula y de asistencia más bajas que las niñas⁹⁰.
- 3.28 El desarrollo del capital humano en Suriname enfrenta dificultades vinculadas con la calidad y el acceso a servicios básicos de educación y salud⁹¹.** A medida que los países crecen tienden a mejorar su capital humano, medido en función de la educación y la salud. No obstante, el aumento del ingreso per cápita en Suriname no dio como resultado una mejora significativa de los indicadores sociales. En consecuencia, los indicadores de educación y salud se sitúan por debajo de la mayoría de los países con el mismo IDH, grupo en el que únicamente otros dos países con índices de ingreso similares tenían un IDH más bajo⁹². Aunque el nivel del gasto público en educación y salud es similar al de los

⁸⁸ La esperanza de vida sigue siendo inferior al promedio para América Latina y el Caribe y los países de ingreso mediano-alto, donde aumentó entre 1990 y 2013 de 68 a 75 años y de 68 a 74 años, respectivamente. Véase la base de datos del Observatorio mundial de la salud de la OMS.

⁸⁹ Base de datos del Observatorio mundial de la salud de la OMS.

⁹⁰ Instituto de Estadística de la UNESCO. <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/default.aspx>.

⁹¹ Los factores como la educación y la salud ejercen una fuerte influencia en el rendimiento del capital humano (Wilson et al., 2004; Veenstra et al., 2005). El capital humano acumulado en cada individuo da como resultado una mano de obra más productiva, porque la acumulación de conocimiento conduce a la innovación y al progreso tecnológico. A su vez, una mayor productividad eleva los ingresos nacionales, ceteris paribus. Ooft y Eckhorst (2013) midieron el efecto del capital humano en el crecimiento económico de Suriname por medio de indicadores relacionados con la educación y encontraron que el capital humano afecta el crecimiento macroeconómico a largo plazo en función de la educación primaria y secundaria. Los indicadores de educación para los niveles primario y secundario eran en cierta medida semejantes a los de países de niveles similares de ingresos, con excepción de la tasa de deserción escolar.

⁹² En Suriname, únicamente 45,9% de la población completó la enseñanza secundaria, en comparación con 66,6% en otros países con un alto IDH. En lo que respecta a la salud, hay 9,1 médicos por cada 1.000 habitantes en Suriname mientras que en otros países con alto IDH hay 20.

otros países de la categoría de alto IDH⁹³, esto no ha dado lugar a un alto porcentaje de la población con el ciclo secundario terminado, menores índices de deserción ni un sistema de salud con un número suficiente de médicos⁹⁴. Estos indicadores sugieren que el ritmo del desarrollo de Suriname es mucho más lento que en otros países comparables, y que los indicadores del capital humano pueden estar frenando el crecimiento económico.

- 3.29 **La productividad y el desarrollo del sector privado se ven afectados por una mano de obra con formación inadecuada (como se señaló en el párrafo 3.19 supra)**⁹⁵. La falta de formación adecuada entre la población activa se cita a menudo como uno de los obstáculos más significativos para hacer negocios: 65,6% de las empresas consideran que es un factor limitante. Esta cifra contrasta con el 40% en los demás países del Departamento de Países del Grupo Caribe (CCB) del Grupo del BID⁹⁶ y un promedio de 35,9% en América Latina y el Caribe. Asimismo, las empresas de Suriname ofrecen poca capacitación formal (2% de las empresas frente al porcentaje de 44,3% de las empresas correspondiente a toda la región de América Latina y el Caribe) y tienen un menor número promedio de años de experiencia gerencial en comparación con los países de América Latina y el Caribe (10,6 años frente a 18,9). La emigración de la mano de obra calificada de Suriname también incide negativamente en la calidad del mercado laboral⁹⁷.
- 3.30 **El sistema educativo surinamés ha registrado importantes avances en cuanto a acceso a la educación y está muy cerca de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la enseñanza primaria universal.** El 100% de las niñas y el 87,4% de los varones terminan el ciclo primario, pero estos porcentajes bajan rápidamente para el ciclo secundario básico (62,6% para las niñas y 33,1% para los varones)⁹⁸. El 95,4% de los niños en edad de cursar la enseñanza primaria se matriculan en escuelas primarias o secundarias, en comparación con 78% en 1999⁹⁹. Suriname invierte 5% del PIB en educación, uno de los niveles más altos de gasto público en ese sector en la región. En lo referente al avance en la mejora de la calidad de la educación, en 2006 el gobierno inició

⁹³ En Suriname, el gasto es de alrededor de 5% del PIB para salud y educación, mientras que en otros países con alto IDH es de 6%.

⁹⁴ Véase *Suriname: Country Development Challenges*, de marzo 2016. Concretamente, el Cuadro 2.1 y el Capítulo III, Sección IV.A, que presentan información y análisis adicionales.

⁹⁵ El aumento de la productividad laboral de Suriname fue uno de los más bajos de la región en el período 2002-2011: -1,3% en promedio, comparado con 1,4% en América Latina y el Caribe. Banco Mundial (2010). Encuesta de Empresas. <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2010/suriname>.

⁹⁶ Entre estos países figuran Jamaica, Bahamas, Barbados, Trinidad y Tobago, y Guyana.

⁹⁷ El número de surinameses que residen en los Países Bajos equivale a alrededor de 60% de la población. Hausmann et al. (2011) estiman las pérdidas de Suriname debido a la emigración (incluido el gasto estimado en educación) en 7,8 % del PIB por año. Las remesas representan en promedio 3% del PIB por año en los últimos cinco años, por lo que el efecto neto de la emigración es sustancialmente negativo en Suriname.

⁹⁸ Se observa un progreso evidente. Por ejemplo, el porcentaje de alumnos que concluyen el ciclo secundario básico, para ambos sexos, aumentó de 25,5% en 1985 a 47,6% en 2014. Base de datos para los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

⁹⁹ UNICEF y Gobierno de Suriname (2010). *Multiple Indicator Survey (MICS)*. Paramaribo, Suriname.

una reforma curricular, con apoyo del Grupo del BID, para elevar el aprendizaje de los alumnos¹⁰⁰.

- 3.31 Los problemas del sistema educativo se deben a: (i) el acceso limitado a la educación preescolar y secundaria y (ii) la baja calidad de la educación.** En cuanto al acceso, solo 37% de los niños de tres a cinco años asisten a programas de desarrollo de la primera infancia¹⁰¹ en comparación con tasas brutas de matrícula de 88% y 74% para la educación preescolar en países desarrollados y de América Latina y el Caribe, respectivamente¹⁰². En cambio, solo 59% de los jóvenes en edad de cursar la enseñanza secundaria asisten a la escuela secundaria en cualquiera de las diferentes orientaciones (académica, técnica, de oficios)¹⁰³. En el ciclo secundario, las tasas de deserción son muy altas, llegando a 15% por grado y, como consecuencia, el índice de graduación en este nivel es muy bajo¹⁰⁴. Con respecto a la calidad de la educación, el éxito escolar de los alumnos es bajo, desigual e inadecuado: los alumnos de las principales zonas urbanas (como Paramaribo) tienen mejor desempeño que los del interior o las zonas rurales del país. Los resultados del examen nacional de 2014 impartido al concluir el ciclo primario (GLO 6) muestran que únicamente 24% de los alumnos obtuvieron calificaciones satisfactorias en matemáticas y solo 62% en lengua¹⁰⁵. Además, la capacitación de los docentes es baja en todos los niveles educativos: 7,2% en preprimaria, 5,9% en primaria y 13,9% en educación secundaria¹⁰⁶. Los problemas que afectan el acceso y la calidad de la educación se deben a cuatro causas principales: (i) un plan de estudios anticuado para el ciclo secundario y la falta de profesores calificados, (ii) falta de acceso a escuelas adecuadas y docentes calificados en zonas remotas, y (iv) poca capacidad del Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura (MINOWC) para dar seguimiento y respaldo a las escuelas.
- 3.32 La última reforma curricular en Suriname tuvo lugar en la década de 1970, razón por la cual el plan de estudios actual es anticuado y no es pertinente**

¹⁰⁰ Esta reforma ya abarcó los grados tercero, cuarto, quinto y sexto, y continuará con los grados séptimo y octavo; más adelante pasará a la enseñanza secundaria. El sistema educativo de Suriname consta de 12 grados y tres niveles principales: preprimaria (primero y segundo grado), primaria (grados tercero a octavo, que son obligatorios) y secundaria (grados noveno a décimo segundo). El Proyecto del Grupo del BID es el SU-L1038.

¹⁰¹ Es importante mencionar que, en Suriname, la enseñanza preescolar oficial (formal) se inicia a los cuatro años de edad. Al dividir los datos por edades, se observa que la asistencia de los niños de tres años es de 25% y luego aumenta notablemente a 46% en los niños de cuatro años. Esto significa que 76% de los niños asisten por lo menos un año al nivel preescolar antes de ingresar al primer grado, a los seis años de edad. Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda y Oficina General de Estadística (2012). [Suriname Multiple Indicator Cluster Survey 2010, Final Report: Paramaribo, Suriname.](#)

¹⁰² BID (2016). *Education and Early Childhood Development Sector Framework Document*. División de Educación, junio de 2016.

¹⁰³ Del 41% restante, algunos no asisten a la escuela (15%) y otros asisten a la escuela primaria (26%), pero su probabilidad de deserción es más alta por ser mayores que los demás alumnos en el momento de ingresar al ciclo secundario (UNICEF et al., 2010). Estas cifras indican ineficiencias en todo el sistema educativo. En otros países comparables, la tasa bruta promedio de matrícula en la educación secundaria es 92%.

¹⁰⁴ Datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, 2015.

¹⁰⁵ Estadísticas del Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, 2015.

¹⁰⁶ Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Último año del que se dispone de datos: 2014.

para las necesidades de aprendizaje actuales^{107,108}. Además, las evaluaciones del aprendizaje están desactualizadas. Los exámenes que se utilizan actualmente corresponden al viejo plan de estudios y, por lo tanto, el nuevo plan de estudios debe ir acompañado de una revisión de la estructura de examen. El Ministerio de Educación elaboró y adoptó en 2014 una política sobre tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) con pautas claras que indican cómo el uso de la tecnología puede complementar el cumplimiento del plan de estudios. En un diagnóstico que acompañaba a la política se señala que, en la fecha en que se realizó la encuesta: (i) 48% de las escuelas tenían acceso a computadoras, y solo unas pocas de las escuelas que participaron en la encuesta utilizaban computadoras en el aula (4 de 200); (ii) únicamente 7% de las escuelas de Suriname tiene acceso a alguna forma de contenido digital o programa informático educativo, y (iii) las competencias de los docentes en TIC son bajas (las escuelas clasificaron las aptitudes promedio en TIC de sus docentes con un puntaje de tan solo 4,75 de 10 en algunos casos). La aplicación de la política sobre TIC requiere, entre otras cosas, la elaboración de contenido electrónico adaptado al nuevo plan de estudios y la capacitación de docentes para que puedan utilizar la tecnología en el aula en cualquier infraestructura tecnológica que exista en el país, así como el fortalecimiento de la unidad de TIC dentro del Ministerio de Educación para coordinar estas actividades.

- 3.33 **En lo referente al acceso a escuelas adecuadas, muchos establecimientos del interior, tanto públicos como privados, han recibido mal mantenimiento, se han deteriorado o tenían una infraestructura deficiente desde el principio.** Carecen de sistemas sanitarios o, si los tienen, están en malas condiciones, y a menudo no cuentan con acceso adecuado al agua. Por ejemplo, en 2010, en el oriente del país, 79,4% de las escuelas primarias no tenían electricidad, y 8,8% no tenían ni un solo baño¹⁰⁹. Muchos alumnos, por lo general, tienen que caminar largas distancias para asistir a la escuela o desplazarse en canoas¹¹⁰. No existe un enfoque sistemático para mejorar la infraestructura¹¹¹ y esta es tan deficiente, sobre todo en el interior, que los alumnos de esas zonas tienen menos aulas y maestros que en el resto del país: son las zonas con la relación alumno-maestro más alta de Suriname¹¹².

¹⁰⁷ [SLO \(2011\). Evidence-based Curriculum in Suriname.](#)

¹⁰⁸ El Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, con apoyo del BID y de la comunidad internacional, llevó a cabo una reforma en todo el sistema que trajo aparejados la formulación de líneas de aprendizaje y de un marco curricular a nivel preprimario y primario, la distribución de materiales didácticos a las escuelas y la capacitación y el asesoramiento de docentes en los nuevos métodos. La reforma curricular comenzó en 2006 y fue abarcando paulatinamente los grados primero y segundo de preprimaria y los grados tercero, cuarto, quinto y sexto de primaria. Los dos grados faltantes del ciclo primario (séptimo y octavo) formarán parte del Segundo Programa para la Mejora de la Educación Básica.

¹⁰⁹ *Increasing Access to Water, Sanitation and Hygiene in Suriname's Interior*, Ministerio de Recursos Naturales y UNICEF, 2014.

¹¹⁰ De hecho, en la zona oriental del país un 29,4% de las escuelas sólo son accesibles en embarcación. [MINOV/VVOB/UNICEF \(2010\). School Mapping.](#)

¹¹¹ Las actividades realizadas conjuntamente por el Grupo del BID y el Gobierno de Suriname hasta el final de la fase I de este programa de educación de múltiples fases están abordando estos problemas a nivel primario.

¹¹² BID, 2015.

- 3.34 La calidad y la accesibilidad de la atención médica son limitadas en Suriname, lo que exacerba la desigualdad.** La salud desempeña un papel esencial en el capital humano en sí y como insumo para producir otras formas de capital humano. Suriname logró mejoras sanitarias importantes en el decenio pasado¹¹³. Sin embargo, los indicadores de salud se sitúan por debajo de los referentes de otras economías pequeñas de la categoría de alto desarrollo humano. Suriname tiene relativamente menos personal de salud que la mayoría de los países de la región. Solo cuenta con 10,3 médicos en hospitales y 18,6 enfermeras por cada 10.000 habitantes, y existe una grave escasez de médicos en especialidades que tienen mucha demanda en el país¹¹⁴. Otro problema es la distribución geográfica del personal sanitario: la mayoría de los médicos generales y enfermeras se encuentran en la ciudad de Paramaribo, y son pocos los que residen en el interior (OPS, 2014). Además, se han documentado desigualdades de género en el acceso y la obtención de servicios de salud, sobre todo cuando se trata de enfermedades transmisibles y no transmisibles y de salud sexual y reproductiva¹¹⁵, lo que sugiere que las políticas y los programas nacionales no incluyen sistemáticamente una perspectiva de género en su elaboración, implementación y evaluación (OPS, 2014).
- 3.35 El aumento de enfermedades no transmisibles constituye una pesada carga financiera en el sistema sanitario de Suriname.** Alrededor de 68% de las muertes que ocurren en el país pueden atribuirse a este tipo de enfermedades, la mitad de las cuales se deben a enfermedades cardiovasculares, diabetes y cáncer. El costo de la diálisis renal y la cirugía cardíaca, así como de los medicamentos para tratar las enfermedades no transmisibles, se incrementó significativamente en los últimos años¹¹⁶. Habida cuenta de que probablemente la mitad de la población se ve afectada por la pobreza, existe una fuerte preocupación de que esas enfermedades no solo intensifiquen la pobreza y produzcan peores resultados de salud (Ministerio de Salud, 2012), sino que las personas puedan verse aquejadas por ellas a una edad más temprana y quizá padezcan durante más tiempo complicaciones prevenibles. Como ocurre en los países caribeños vecinos, el efecto de las enfermedades no transmisibles en la población económicamente activa de

¹¹³ La esperanza de vida al nacer para ambos sexos aumentó en tres años; la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 28,94 (por 1.000 nacidos vivos) en 2012 a 27,07 en 2014; los decesos debidos a la infección por el VIH/SIDA también bajaron de 30,1 (por cada 100.000 habitantes) en 2000 a 16,1 en 2013, y los decesos por paludismo se redujeron de 10,9 (por cada 100.000 habitantes) en 2000 a 0,1 en 2013.

¹¹⁴ Estos valores son mucho más altos para América Latina y el Caribe (17,6 médicos y 13,8 enfermeras por cada 10.000 habitantes) y el Caribe (33,7 médicos y 29,8 enfermeras por cada 10.000 habitantes). Fuente: OPS, 2015.

¹¹⁵ El acceso de las mujeres a una atención materna adecuada es limitado, sobre todo en el interior, y las madres tienen pocos conocimientos sobre el parto. Los hombres son menos propensos a procurar servicios de salud preventivos y, por lo tanto, tienen menos probabilidades de ser examinados o tratados por una enfermedad no transmisible. Esto sugiere la necesidad de estudiar si existen o no barreras por razones de género al uso de servicios de prevención y tratamiento de enfermedades no transmisibles (Dirección Nacional de Política de Género, 2011).

¹¹⁶ Plan de Acción Nacional para la Prevención y el Control de las Enfermedades no Transmisibles 2012-2016, Ministerio de Salud, Suriname. Una estimación conservadora del costo de las enfermedades cardiovasculares, incluida la diabetes, indica costos de hospitalización de SRD 3.466.400 (por año, con base en 2.476 pacientes) y costos de diálisis de SRD 7.488.000 (por año, con base en 240 pacientes). La estimación de costos de hemodiálisis debida a insuficiencia renal causada por diabetes es de SRD 79.200 por paciente por año, dependiendo de la frecuencia de la diálisis.

Suriname es particularmente inquietante porque una parte significativa de la carga de tales enfermedades recae en la población en edad de trabajar (Theodore, 2011). Asimismo, las altas tasas de obesidad infantil tienen efectos inmediatos y a largo plazo en la salud y el bienestar, además de suscitar un mayor riesgo de padecer cardiopatías, cáncer y diabetes¹¹⁷. El efecto de las enfermedades no transmisibles en la población económicamente activa de Suriname es particularmente inquietante porque una parte significativa de la carga de tales enfermedades recae en la población en edad de trabajar. La población masculina se encuentra particularmente en riesgo: los hombres de 20 a 40 años tienen el doble de probabilidades de padecer cardiopatías que las mujeres del mismo grupo etario (Ministerio de Salud, 2014). Las enfermedades transmisibles también siguen constituyendo un desafío. El dengue y la tuberculosis son enfermedades prevalentes, y además se presentan en el país cada vez más casos de infección por el virus del Zika. En lo que respecta a la calidad y el acceso a servicios de salud, la mayoría de los centros de atención primaria de la salud se construyeron a fines de la década de 1960 y desde entonces no se han renovado. En consecuencia, la mayoría de ellos operan al 25% de la capacidad, con infraestructura vieja y equipo médico obsoleto al que se le da muy poco mantenimiento. Por consiguiente, entre 60% y 70% de la población acude directamente a los hospitales para recibir atención médica ambulatoria para trastornos que podrían tratarse a nivel primario. Esta situación hace más ineficiente aún el uso de recursos de atención secundaria y terciaria, lo que crea tensiones en un sistema que ya tiene limitaciones de recursos¹¹⁸.

- 3.36 **Para mejorar el capital humano se sugiere un enfoque basado en el ciclo de vida, comenzando con los más pequeños (primera infancia), continuando con los niños en edad escolar y culminando con programas que faciliten la inserción laboral y un aprendizaje robusto durante toda la vida (BID, 2011).** Este enfoque combina varios sectores sociales, entre ellos educación, trabajo y salud. También requiere medidas para reducir las desigualdades sociales entre personas de diferente etnicidad, origen geográfico y nivel socioeconómico. Cabe mencionar que uno de los principales obstáculos para evaluar los principales sectores sociales es la falta de datos fiables. La carencia de datos también dificulta el diseño y la aplicación de políticas adecuadas. Se necesita planificación e inversión para mejorar la capacidad de recolectar, analizar y emplear datos como parte de una estrategia integral a fin de eliminar las lagunas de información y producir un análisis técnico bien fundamentado que pueda servir de base para los procesos de toma de decisiones.
- 3.37 **El Grupo del BID propone apoyar la acumulación de capital humano, con énfasis en la educación a través del programa actual¹¹⁹, y la capitalización del conocimiento y la experiencia generados en materia de salud, en coordinación con otros donantes.** Específicamente, el Grupo del BID propone: (i) continuar apoyando la ampliación del acceso y la calidad de la educación

¹¹⁷ 26% de los niños de 13 a 15 años tienen sobrepeso o son obesos (OMS, 2009; UNICEF, 2006), casi 6% de los niños menores de cinco años se encuentran moderada o seriamente por debajo del peso apropiado, y 1,3% está clasificado como seriamente por debajo del peso apropiado.

¹¹⁸ Suriname, Plan Nacional del Sector Salud 2011-2018.

¹¹⁹ Véase el párrafo 2.7 del documento del proyecto SU-L1038 Segundo Programa para la Mejora de la Educación Básica - Fase II y el memorando de evaluación de la Fase I.

- primaria mediante las operaciones que ya están en marcha en la cartera actual y (ii) respaldar la reforma de la enseñanza secundaria mediante mejores planes de estudio, capacitación de docentes y evaluación del aprendizaje.
- 3.38 **Ámbito de diálogo.** Los productos de conocimiento y la coordinación con otros donantes contribuirán a un flujo eficiente de información para respaldar al sector de la salud, lo que incluye la mejora de la capacidad de supervisión y respuesta del Ministerio de Salud para observar las regulaciones sanitarias internacionales con el fin de prevenir y controlar las enfermedades infecciosas, como zika y chikungunya, y las no transmisibles.
- 3.39 **Los temas transversales de género, resiliencia al impacto del cambio climático e instituciones también tienen vínculos importantes con esta esfera prioritaria. Existen brechas de género significativas en las tasas de matrícula escolar.** La razón entre la matrícula de las niñas y la de los niños en el ciclo primario se ha mantenido constante durante el último decenio, y es mayor la de los varones (0,96 comparada con 0,98 en la región de América Latina y el Caribe). Sin embargo, en los niveles educativos superiores, la tasa de matrícula de los varones disminuye más rápidamente que la de las niñas (como ocurre también en la región de América Latina y el Caribe). En 2013, la razón entre la matrícula de las niñas y la de los varones en el ciclo secundario era 1,29 en Suriname, frente a 1,06 en la región de América Latina y el Caribe. Los varones registran tasas de repetición de grado más altas que las niñas a nivel primario: 19% y 13%, respectivamente, en 2013, en comparación con 5% y 6% en la región de América Latina y el Caribe.
- 3.40 **Los segmentos de bajos ingresos de la población se ven desproporcionadamente afectados por los riesgos climáticos.** Esto se debe, sobre todo, a la menor calidad de la vivienda en zonas ambientalmente sensibles y, en general, a que cuentan con menos recursos para hacer frente a peligros. Los hogares de bajos ingresos suelen dedicarse a actividades agropecuarias o informales que dependen del clima y están más expuestos a enfermedades transmisibles que podrían ser más prevalentes con los cambios climáticos¹²⁰. Los aumentos previstos de temperatura de 2 °C a 3 °C, asociados con variaciones en los patrones de precipitación pluvial, tendrán fuertes repercusiones en la salud humana debido al posible incremento de la incidencia de enfermedades parasitarias e infecciosas (y un posible aumento de los vectores de enfermedades como el paludismo en el interior y el dengue en la zona costera) (Gobierno de Suriname, 2013). En relación con estas vulnerabilidades cabe señalar la disparidad prevista del impacto en ciertos grupos de la sociedad, como las mujeres del interior del país y las comunidades agrícolas (PNUD, 2009). De la misma manera, la infraestructura social crucial es sumamente vulnerable a los efectos del cambio climático. En cuanto a las instituciones, el Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura cuenta con poca capacidad administrativa en unidades clave (plan de estudios, investigación y TIC). Estas unidades no están

¹²⁰ La tasa de aparición de enfermedades nuevas podría aumentar con el cambio climático. Véase USGCRP, 2016: *The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment*. Crimmins, A., J. Balbus, J.L. Gamble, C.B. Beard, J.E. Bell, D. Dodgen, R.J. Eisen, N. Fann, M.D. Hawkins, S.C. Herring, L. Jantarasami, D.M. Mills, S. Saha, M.C. Sarofim, J. Trtanj y L. Ziska, Eds. Programa de los Estados Unidos de Investigación sobre el Cambio Mundial, Washington, D.C., 312 páginas.

dotadas de personal suficiente y requieren capacitación y equipo para desempeñar sus actividades con más eficiencia. Asimismo, el ministerio tiene capacidad limitada para brindar apoyo a las escuelas y a los docentes y para recopilar información que permita hacer un seguimiento de las escuelas (Jabbar, 2014; Arcia, 2014). Esta esfera estratégica sigue brindando el apoyo a este sector que comenzó con la Estrategia de País 2011-2015 y contribuirá a las condiciones básicas establecidas en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, a saber: proporcionar un nivel de vida básico que incluya acceso a la educación y servicios de salud accesibles y asequibles para todos, con la intención de elevar el nivel de vida o, si fuera el caso, el nivel de subsistencia de los seres humanos. Asimismo, las intervenciones del Grupo del BID contribuyen a las metas de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del BID de reducir la pobreza extrema y lograr un desarrollo humano de calidad. Cabe señalar que las intervenciones están dirigidas a mejorar el objetivo de política de la Actualización relativo a la inclusión e igualdad sociales.

D. Temas transversales¹²¹

- 3.41 **Las complejidades y los nexos multisectoriales en los ámbitos de género, resiliencia a los impactos del cambio climático y capacidad institucional sugieren un enfoque transversal.** Si bien se han descrito ya los nexos particulares con cada esfera estratégica, en esta sección se presentan los principales aspectos específicos del país que abarcan los diferentes temas.
- 3.42 **Resiliencia al cambio climático.** La elevación del nivel del mar es una significativa amenaza para Suriname dada la extensión de las zonas costeras bajas y la concentración de actividades socioeconómicas en esas zonas. En un análisis comparativo de los efectos de la elevación del nivel del mar en la tierra, la población, el PIB, el territorio urbano y agrícola, y los humedales en 84 países en desarrollo, Suriname se situó en el primer lugar en América Latina y el Caribe en lo tocante al impacto en la población y en el PIB, y fue superado únicamente por Guyana y las Bahamas en relación con el territorio urbano y agrícola (Banco Mundial, 2007). A nivel mundial, Suriname es uno de los países más afectados en general. La totalidad de la zona económica se encuentra dentro de las franjas costeras. Según las estimaciones de las repercusiones de una elevación de un metro del nivel del mar y una marejada ciclónica calculadas para los países miembros de CARICOM, incluido Suriname, se perderán casi 1.300 km² de tierras, más de 110.000 personas quedarán desplazadas, se perderán o quedarán dañados por lo menos 149 centros turísticos multimillonarios (y sus playas), y desaparecerán más de 550 km de carreteras¹²². Se prevén también otros efectos como pérdidas y daños a los sectores de agricultura y ganadería, silvicultura y pesca como resultado del aumento de la temperatura. La adaptación sigue siendo insuficiente y los efectos continuos del cambio climático podrían intensificar aún más las vulnerabilidades del país, perjudicando a sectores clave como la agricultura, el agua, la energía, la salud y el turismo.

¹²¹ Véanse detalles en la Sección III.4 de *Suriname: Country Development Challenges*.

¹²² *Quantification and Magnitude of Losses and Damages Resulting from the Impacts of Climate Change: Modeling the transformational Impacts and Costs of Sea Level Rise in the Caribbean*, preparado por The CARIBSAVE Partnership para el PNUD Barbados y la OECO para los estados miembros de CARICOM.

- 3.43 En lo referente a la resiliencia al cambio climático la labor se centrará en: (i) una mayor disponibilidad de información pertinente en relación con el clima; (ii) la creación de capacidad en los sectores público y privado; (iii) una mejor educación y diseminación de información; y (iv) análisis de las posibles repercusiones e identificación de medidas para mejorar la resiliencia mediante la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles.
- 3.44 **Igualdad de género y cultural.** La disparidad de género en la población económicamente activa limita la continuidad y la productividad empresarial. La igualdad de género y el empoderamiento económico de la mujer se mantienen muy a la zaga del resto de la región. La participación de las mujeres en la fuerza laboral en Suriname es inferior a la de los hombres, en una proporción de dos hombres por cada mujer¹²³. Las mujeres suelen trabajar en el sector informal y no son remuneradas por su trabajo o perciben una compensación mucho menor. En los últimos decenios se registraron claros retrocesos en la tasa de mortalidad materna¹²⁴. Suriname carece de una política nacional de acción en materia de género. Asimismo, la población de Suriname enfrenta dificultades para su desarrollo que se deben, en parte, a su ubicación geográfica. En algunas comunidades de la costa y del interior, la mayoría de habitantes pertenece al segmento de ingresos más bajo del país¹²⁵. Se ponen de manifiesto amplias desigualdades en salud pública, acceso a infraestructura clave y niveles de ingresos entre los diferentes grupos culturales en todo el país. Aunque la mayoría de la población reside en las zonas costeras, muchas de las comunidades indígenas y maroon viven en el interior. Viajar al interior del país es particularmente difícil: existen pocas carreteras que se extienden más allá de la franja costera. Las desigualdades de ingresos¹²⁶ y el acceso limitado a servicios comunes, como agua corriente y electricidad, pueden restringir la actividad económica. Ante estas desigualdades, la adopción de estrategias para cerrar esas brechas puede coadyuvar a destrabar el potencial de crecimiento económico a largo plazo del país. El gobierno reconoció que subsisten muchos obstáculos para promover la igualdad de género y empoderar a la mujer. Distintos indicadores en varios campos, entre los que figuran salud, trabajo, iniciativa empresarial y violencia contra la mujer, revelan que Suriname tiene uno de los niveles más altos de desigualdad de género en la región.
- 3.45 **Los diversos grupos demográficos de Suriname enfrentan retos para el desarrollo que se deben, en parte, a su ubicación geográfica.** Se observan grandes desigualdades en salud pública, acceso a infraestructura clave y niveles de ingresos en todas los grupos etnoraciales del país. Aunque la mayoría de la población reside en las franjas costeras, muchas comunidades indígenas y maroon viven en el interior. Viajar al interior del país es difícil; hay pocas carreteras que se extienden más allá de las zonas costeras. Además de tener ingresos per

¹²³ La participación en la fuerza laboral en 2015 fue de 45% y 74% para mujeres y hombres, respectivamente.

¹²⁴ La mortalidad materna fue de 127 en 1990 pero aumentó a 259 en 2000. En 2015 fue de 155, aún superior a los niveles de la década de 1990.

¹²⁵ Véase el Gráfico 2.54 en *Suriname: Country Development Challenges*, marzo de 2016.

¹²⁶ Unos 43 grupos indígenas y comunidades maroon representan únicamente 3,8% y 21,7% de la población, respectivamente, pero constituyen 9,4% y 66,3% del quintil inferior de la distribución de ingresos. Véase el informe *Suriname: Country Development Challenges*, marzo de 2016.

- cápita más bajos, las comunidades indígenas y maroon tienen escaso acceso a servicios de infraestructura comunes, como agua corriente y electricidad. Si bien estas brechas en el acceso a los servicios se deben en gran medida a diferencias en las tasas de urbanización, persisten brechas etnoraciales incluso cuando se considera el acceso a servicios dentro de las zonas rurales. Se ha demostrado que la carencia de acceso a servicios de infraestructura clave genera menos oportunidades en etapas posteriores de la vida, lo que conduce a un círculo vicioso de ingresos más bajos y menos oportunidades para los pueblos indígenas y maroon de Suriname en relación con el resto de la sociedad.
- 3.46 **Las acciones destinadas a abordar aspectos de desigualdad de género y cultural deben tener en cuenta las necesidades de reducción de la pobreza y generación de ingresos.** El Grupo del BID dará respaldo a: (i) la priorización de cuestiones de género como parte de una política de género específica para la mujer así como de políticas relativas a los ámbitos de salud y protección social; (ii) la incorporación de la perspectiva de género en la educación para abordar temas de éxito escolar y desempeño educativo; (iii) la mejora de la calidad y cantidad de datos recopilados y desglosados por sexo en los temas de pobreza, violencia de pareja, violencia sexual contra las mujeres, los hombres y los niños; (iv) el establecimiento de servicios de cuidado de niños y ancianos y de programas educativos de calidad para la primera infancia y programas de alimentación en la escuela para reducir los efectos de la carga desproporcionada que absorbe la mujer al cuidar a los niños y los ancianos sobre las actividades que generan ingresos; y (v) la creación de centros que ofrezcan todo tipo de servicios e información para mujeres vulnerables y de clase media. Asimismo, las operaciones de la CII pueden ayudar a crear oportunidades económicas viables para grupos de población en situación de desventaja, dando prioridad a la mejora del entorno empresarial de Suriname para hombres y mujeres.
- 3.47 **Capacidad institucional.** La falta de instituciones y reglas de juego adecuadas afecta todos los aspectos de la ejecución de la agenda de desarrollo en Suriname, lo que incluye la eficiencia y eficacia del sector público, la transparencia y la rendición de cuentas, la confianza de los inversionistas, la actividad del sector privado y su posterior crecimiento. Los indicadores de gobernanza del país se deterioraron en los aspectos de eficacia del gobierno, Estado de derecho y control de la corrupción. Se registran carencias considerables en las dimensiones de corrupción, calidad regulatoria y eficacia del gobierno cuando se hace una comparación con el promedio de los países de América Latina y el Caribe. Las empresas surinamesas señalan que la corrupción es un factor limitante fundamental para hacer negocios (51,1% de las empresas, frente a 44,9% en los países de América Latina y el Caribe). Una administración pública sobredimensionada e ineficiente¹²⁷ y la falta de datos para poder elaborar políticas eficaces son factores que contribuyen a la posición desfavorable del país en relación con otros países de América Latina y el Caribe.
- 3.48 **La ausencia de una gobernanza adecuada socava la eficiencia del sector público y el progreso económico general.** No existe una fuente de información centralizada sobre la magnitud del sector público en términos de producto,

¹²⁷ Hay 144 empresas públicas registradas, de las cuales un tercio están inactivas. Algunas de ellas padecen deficiencias estructurales e institucionales y dependen totalmente de asignaciones del presupuesto anual.

volumen de operaciones, empleados ni cobertura del presupuesto. En la mayoría de los casos no se consiguen fácilmente informes sobre las empresas públicas (como informes anuales y de auditoría, y cartas de la gerencia), ni tampoco se encuentra información sobre el desempeño en las principales funciones industriales o la calidad y el alcance de la prestación de servicios. Lo que es aún más importante es que no existe un procedimiento normalizado de gobernanza para las operaciones del sector y la supervisión. Con respecto a las funciones de supervisión, no se cuenta con una estructura institucional para desempeñarlas. Un importante estrangulamiento en la productividad del sector público podría atribuirse a un nivel relativamente bajo de automatización, lo que puede entorpecer la transparencia y la rendición de cuentas, y contribuir a la ineficiencia¹²⁸. Se necesita también una inversión integral pero coordinada en generación de datos a fin de propiciar la formulación de políticas fundamentada en datos empíricos y la rendición de cuentas del gobierno. Las actividades realizadas al respecto durante la estrategia anterior se insertaron en iniciativas sectoriales, lo que permitió incorporar un componente de generación de datos en algunos proyectos¹²⁹. De cara al futuro se recomienda un enfoque consolidado para asegurar la inclusión de este tipo de componente en los próximos proyectos en los que exista escasez de información.

IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO

- 4.1 **Las necesidades de financiamiento durante el período que abarca la Estrategia de País, según el acuerdo de derecho de giro suscrito con el FMI, ascenderían a alrededor de US\$2.400 millones, que equivalen a 55% del PIB de 2015.** Aproximadamente 84% de los fondos provendrían de fuentes externas y un 16% del mercado de deuda interno. El Grupo del BID aportaría 18,3% y 21,8% del financiamiento total y externo respectivamente entre 2016 y 2020. Estos porcentajes son mucho más bajos que en el período 2011-2015 correspondiente a la estrategia anterior, cuando el Grupo del BID propuso cubrir 52% de las necesidades brutas de financiamiento a mediano plazo del país. Hasta la fecha, el Grupo del BID representa aproximadamente 41% del financiamiento público¹³⁰. El acuerdo de derecho de giro facilita la inclusión de otros socios para el desarrollo, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Islámico de Desarrollo¹³¹. La reciente actividad del BDC y del BIRF en Suriname reduciría la exposición relativa del Grupo del BID en el país. Existe un leve riesgo de que la intervención de estos socios multilaterales afecte la participación y la programación del BID; sin

¹²⁸ En 2014, Suriname ocupaba el lugar 115° de los 193 países incluidos en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas. Esta posición, en el Continente Americano, es más alta que la de Belize (120°), Paraguay (122°), Guyana (124°), Guatemala (133°), Nicaragua (147°) y Haití (176°).

¹²⁹ Por ejemplo, el proyecto SU-L1032 Modernización de la Gestión de Servicios Públicos Agropecuarios II.

¹³⁰ El presupuesto indicativo fue de US\$300 millones. Hasta la fecha, el financiamiento durante el período que abarca la estrategia ascendió a US\$442,75 millones, de los cuales US\$366,7 millones se utilizaron para financiar 16 préstamos con garantía soberana con recursos del Capital Ordinario. Véase el párrafo 2.2 para consultar los detalles.

¹³¹ El Banco ha sido un facilitador clave en la coordinación con los donantes. Véase el párrafo 5.4 del presente documento.

embargo, hay un alto potencial de colaboración (incluidas operaciones de financiamiento conjunto y paralelo y el aprovechamiento de recursos no reembolsables incrementales) por los mecanismos de consulta establecidos, incluidas las reuniones mensuales de coordinación con los donantes, que se complementan con el diálogo de los donantes con el FMI sobre financiamiento y ámbitos de reforma.

- 4.2 **En el marco del acuerdo de derecho de giro, se estiman aprobaciones anuales por un valor promedio de US\$78 millones en préstamos con garantía soberana, alcanzando un total de US\$320 millones en el período de cuatro años¹³².** Esto daría lugar a un desembolso anual promedio de US\$68,6 millones y un flujo de efectivo neto promedio de US\$32,9 millones. Debido a que participan otros socios para el desarrollo, la deuda con el Grupo del BID como proporción de la deuda multilateral total disminuiría a 68,4% para 2020 frente a 92% en 2015. La deuda con el Grupo del BID como proporción del PIB sería de alrededor de 12,3% en promedio y la relación entre la deuda con el Grupo del BID y la deuda externa se reduciría de 51% a 37,9% entre 2015 y 2020. En una situación hipotética de inestabilidad macroeconómica y estancamiento en el logro de los objetivos de reforma, las aprobaciones estimadas de préstamos con garantía soberana serían menores, por un total de aproximadamente US\$190 millones durante el período de la Estrategia de País (véase el Anexo IV). En esta hipótesis, el financiamiento a Suriname estaría limitado a préstamos para inversión en ámbitos como la agricultura, el sector financiero, el sector fiscal y la salud¹³³. En ambos casos, el marco indicativo de financiamiento implicaría el apoyo coordinado de las entidades multilaterales, especialmente el FMI.
- 4.3 **El perfil del plan de financiamiento propuesto reflejaría el cronograma de las reformas estructurales y la disponibilidad de margen de maniobra fiscal para el financiamiento de inversiones.** En vista de que la factibilidad política de las reformas estructurales suele alcanzar su valor más alto al comienzo del mandato de un nuevo gobierno, cabe suponer que el respaldo presupuestario podría concentrarse al inicio del período de la estrategia, coincidiendo con el acuerdo de derecho de giro con el FMI, lo que generaría también un cierto grado de concentración de préstamos en apoyo de reformas de políticas al principio del período.
- 4.4 **La asistencia técnica y los recursos no reembolsables para inversión desempeñarán un papel crucial durante el período que abarca la Estrategia de País.** La capacidad institucional de Suriname para diseñar y administrar el complejo programa de reformas se ve restringida por una fuerza de trabajo no adecuadamente cualificada y el país necesitará, por lo tanto, respaldo técnico del

¹³² El análisis de sostenibilidad de la deuda pública de Suriname indica que esta variable es sostenible en la hipótesis de referencia (el programa) pero que está sujeta a una serie de vulnerabilidades. Se prevé que los niveles de la deuda pública, que se han elevado mucho en los últimos años, disminuyan gradualmente como resultado de una consolidación fiscal considerable y bajas tasas de interés efectivo debido, principalmente, al financiamiento en condiciones concesionales que se prevé recibir de instituciones financieras internacionales (FMI, 2016).

¹³³ La inestabilidad macroeconómica limitará el financiamiento para fines de apoyo presupuestario del Banco a Suriname.

Grupo del BID para fortalecer estos aspectos¹³⁴. Por otra parte, existe un amplio margen de maniobra para apalancar un respaldo incremental con recursos no reembolsables de otras instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales dado que se ha establecido en Suriname un mecanismo de coordinación con los donantes¹³⁵.

V. EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1 **En la primera mitad del período de la estrategia, dominada por la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales, prevalecerá un conjunto de instrumentos financieros concentrados en los programas de reforma en curso que paulatinamente, hacia los últimos años, abrirán paso sobre todo a proyectos de inversión en la medida en que se crea una estabilidad económica y un mayor margen de maniobra fiscal.** Por consiguiente, al menos en la primera mitad del período que abarca la Estrategia de País, las asignaciones de nuevas inversiones se centrarán en un respaldo de alta prioridad con efectos claros y positivos en el ahorro fiscal o bien en el crecimiento económico. Además, el apoyo del Grupo del BID se supeditará al compromiso del gobierno de llevar a buen fin la agenda de reformas contemplada, conforme al acuerdo de derecho de giro celebrado entre el Gobierno de Suriname y el FMI y con la participación de otros donantes. La necesidad de obtener respaldo fiscal para mejorar la estabilidad macroeconómica se atendería mediante productos financieros orientados a reformas clave focalizadas en sectores prioritarios (como la gestión fiscal y de las finanzas públicas, la agricultura y el entorno para hacer negocios), lo que daría continuidad a programas en marcha que también obtuvieron respaldo en la Estrategia de País 2011-2015. Estas agendas de reforma contarán a su vez con la contribución de instrumentos financieros y no financieros para asegurar la recepción puntual de las inversiones relacionadas con la reforma, así como la ejecución de reformas complementarias que sean necesarias. Aprovechando la experiencia y el conocimiento acumulados durante la actual Estrategia de País, el Grupo del BID también facilitará el uso de productos no financieros y el acceso a recursos no reembolsables y cofinanciamiento para dar respaldo a otras prioridades en una situación hipotética de asignaciones financieras restringidas. Será necesario incorporar sectores transversales, como la capacidad institucional, en la mayoría de las operaciones propuestas para coadyuvar a obtener mejores resultados y sostenibilidad. Por otra parte, el exitoso papel que desempeña el Grupo del BID como facilitador entre los donantes, su experiencia en atraer recursos de otros donantes [como la Unión Europea y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) del Grupo del Banco Mundial], así como su ventaja comparativa por ser el único con presencia en el

¹³⁴ El Banco ya está financiando el apoyo a corto plazo e inmediato de consultores con recursos para respuesta rápida y para países de los grupos C y D en los ámbitos de economía, banca, impuestos, adquisiciones y contrataciones y empresas públicas. Se han sostenido también conversaciones sobre un mayor respaldo a los esfuerzos para implementar procesos de adquisiciones y contrataciones. El respaldo a mediano plazo exigirá una solución más estructurada, que podría proceder de una cooperación técnica de gran alcance o un préstamo o ambos.

¹³⁵ Véase el párrafo 5.4.

país, contribuirá a apalancar y movilizar recursos adicionales para implementar las prioridades propuestas.

- 5.2 Además de este marco, el Grupo del BID seguirá dando seguimiento a la cartera, fortaleciendo la capacidad de ejecución local y los sistemas nacionales, y evaluando si podrían reformularse o cancelarse los proyectos que no demuestran el debido desempeño. Asimismo, teniendo en cuenta las dificultades para crear capacidad de investigación para tomar decisiones de política fundamentadas, la colaboración con las autoridades para apoyar las actividades de generación de datos y el acceso a datos primarios será parte integral de la ejecución de la estrategia.

A. Ejecución de la cartera

- 5.3 Suriname ha demostrado un sólido desempeño de la cartera en el Grupo del BID¹³⁶; no obstante, los retos que plantea la capacidad institucional dentro de los organismos ejecutores y las unidades de ejecución de proyectos siguen teniendo una importancia crucial para el éxito del proyecto. El Grupo del BID propone adoptar un enfoque que refuerce la capacidad en materia de competencias, métodos y herramientas para adquisiciones y contrataciones y gestión financiera, por medio de capacitación especializada y el asesoramiento de expertos (funcionarios y consultores del BID). Seguirá haciéndose hincapié en el enfoque de gestión de proyectos, centrándose en la planificación de proyectos (en aspectos como riesgo, comunicaciones, relaciones con las partes interesadas y gestión de calidad para mejorar los resultados de desarrollo) así como en el seguimiento y el control. Continuarán también las iniciativas orientadas a fortalecer y ampliar el uso de sistemas nacionales en materia de gestión financiera y en el subsistema de tesorería.

B. Coordinación con otros socios para el desarrollo

- 5.4 **Suriname cuenta con mecanismos de coordinación, los cuales se fortalecerán con otros donantes multilaterales y oficiales.** Existe una red establecida para la coordinación con los donantes que se reúne formalmente todos los meses y se autocoordina. El Grupo del BID trabaja en estrecha relación con otros socios para el desarrollo, en particular el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), la Unión Europea (UE) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID). Existen posibilidades de establecer una alianza para el desarrollo con el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB). Este banco ha estado trabajando en educación¹³⁷ y salud, entre otros ámbitos, y está abierto a estudiar e iniciar nuevas oportunidades de negocio e inversión en los sectores

¹³⁶ Como porcentaje de la cartera del país, Suriname obtuvo la segunda calificación más alta en los informes de seguimiento del avance (PMR) (78%) entre los países del Departamento de Países del Grupo Caribe (CCB) por el desempeño satisfactorio de los proyectos; esa calificación es superior al promedio del Banco (66,54%). En los tres últimos años, el desempeño de la cartera de Suriname mejoró constantemente en términos de proyectos satisfactorios frente a proyectos problemáticos y proyectos en estado de alerta. Los niveles de ejecución se reflejan en el ritmo positivo de desembolsos para operaciones de financiamiento en Suriname en relación con la antigüedad de la mayoría de las operaciones.

¹³⁷ Por ejemplo, en 2014 y 2015, el Banco Islámico de Desarrollo respaldó reformas en proyectos de educación y capacitación técnica y en oficios, y está financiando un nuevo centro médico en Paramaribo para mejorar y modernizar la atención sanitaria.

público y privado. El BID colabora estrechamente con el FMI, en el marco del acuerdo de derecho de giro que se está ejecutando actualmente. El BID ya aportó US\$70 millones y el BDC desembolsó US\$50 millones en un programa para el sector de la energía, que respalda el acuerdo de derecho de giro. Asimismo, el BDC lleva a cabo actividades de educación y capacitación técnica y en oficios en el ciclo secundario básico. La Facilidad de Inversión en el Caribe (CIF) de la Unión Europea aprobó €5 millones para Suriname en marzo de 2015 en un proyecto de energía, que será ejecutado conforme a las políticas fiduciarias del BID. El equipo del país seguirá detectando oportunidades para apalancar recursos de cofinanciamiento y financiamiento paralelo de otros socios dentro de la actual Estrategia de País.

C. Uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales

5.5 De conformidad con los mandatos internacionales, la elaboración y el uso de sistemas nacionales en la ejecución de proyectos constituye una prioridad, pero los sistemas nacionales siguen siendo inadecuados. En el período 2011-2015 que abarca la Estrategia de País no se hizo ninguna modernización. Los resultados que se indican a continuación se lograron en el marco del plan de acción para fortalecer los sistemas nacionales, pero todavía se está trabajando en ello y no se ha concluido; (i) implementación de un nuevo Sistema Integrado de Información para la Gestión Financiera (IFMIS) para la gestión del gasto, aunque queda pendiente la instalación en todos los ministerios operativos; (ii) introducción de la Cuenta Única del Tesoro para proyectos financiados por el Banco, que contribuye a un mayor uso del subsistema de tesorería; (iii) adopción de una nueva clasificación internacional de cuentas públicas; (iv) aplicación parcial del plan estratégico de la Oficina Central de Auditoría que contempla el fortalecimiento del marco regulatorio de la auditoría interna mediante la elaboración de un manual común para la auditoría interna y la creación de capacidad mediante el intercambio de conocimientos sobre las prácticas óptimas de auditoría con la Oficina de Auditoría de Curaçao; (v) aplicación parcial del plan estratégico del Instituto Superior de Auditoría de Suriname (*Rekenkamer*) que requiere intercambio de información con el Instituto Superior de Auditoría de Guyana y un taller sobre buena gobernanza para los legisladores a efectos de ampliar su conocimiento de las funciones de supervisión del *Rekenkamer* y el Parlamento. En resumen, no se alcanzó el nivel de desarrollo de los sistemas nacionales necesario para promover su utilización. No obstante, como resultado de la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política que comenzaron en el período de la Estrategia de País 2011-2015, el Grupo del BID seguirá apoyando la implementación en curso del plan de acción para la estrategia de reforma de la gestión financiera pública.

5.6 Se llevaron a cabo dos evaluaciones de la gestión financiera pública empleando el marco de medición del desempeño del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas financieras (PEFA), una en 2011 y otra en 2014. Además de la evaluación PEFA de 2014, también se evaluaron los subsistemas de gestión financiera pública de presupuesto, tesorería, auditoría interna, auditoría externa y contabilidad y presentación de informes utilizando la herramienta del BID para determinar el nivel de desarrollo y uso de los sistemas de gestión financiera pública (GUS). Las conclusiones de ambas evaluaciones coinciden en sus aspectos fundamentales. Las dos recomiendan oportunidades de mejoras en todos los ámbitos del sistema de gestión financiera pública. Una vez

que se hayan aceptado formalmente las conclusiones y recomendaciones de la evaluación PEFA, habrá que formular un plan de acción actualizado con miras a continuar la agenda de reforma de la gestión financiera pública en el período correspondiente a la nueva Estrategia de País. Por el momento no existe ningún sistema nacional de adquisiciones adecuado que se esté utilizando. Los mecanismos que activan el componente de adquisiciones en el marco del préstamo en apoyo de reformas de política SU-L1029 previstos para 2014 siguen pendientes.

- 5.7 **Actualmente no se utiliza ninguno de los sistemas de gestión financiera pública del país en operaciones implementadas por unidades de ejecución de proyectos, con excepción del mecanismo de la Cuenta Única del Tesoro establecido por el gobierno para proyectos de los ministerios operativos.** Este mecanismo se emplea en estos momentos en 73% de las operaciones de financiamiento. Cuando se implemente en su totalidad el nuevo Sistema Integrado de Información para la Gestión Financiera, el Grupo del BID determinará si podrá o no emplearse para la administración financiera de proyectos financiados por el BID, lo que incluye la contabilidad y la presentación de informes.
- 5.8 Por consiguiente, en el período de la nueva Estrategia de País, el Grupo del BID continuará el diálogo y el respaldo al gobierno con operaciones de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (operaciones SU-L1026, SU-L1028 y SU-L1029), que implicarán el seguimiento de la implementación de la estrategia de reforma de la gestión financiera pública y de la Ley de presupuesto. Entre las actividades, también se incluirá el respaldo a la plena instalación del nuevo IFMIS, la modernización de la legislación sobre adquisiciones y contrataciones públicas, y la implementación ya en curso de los planes de acción de la Oficina Central de Auditoría (*Centrale Landsaccountantsdiens* – CLAD), que se ocupa de la auditoría interna, y del Instituto Superior de Auditoría (*Rekenkamer*), que se ocupa de la auditoría externa, así como avances en el ámbito de la gestión de la inversión pública. Específicamente, el Grupo del BID apoyará al *Rekenkamer* en la realización de un diagnóstico interno y de la gestión financiera pública para evaluar su desempeño en virtud de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y en la implementación de estas normas. Además de las operaciones programáticas en apoyo de reformas de política, el Grupo del BID brindará su respaldo al plan de reforma estructural mediante un programa de fortalecimiento fiscal para el crecimiento económico, con el objetivo general de lograr sostenibilidad fiscal y crecimiento económico, apuntalando la capacidad institucional del Ministerio de Finanzas para realizar eficazmente lo siguiente: (a) recaudar ingresos tributarios fortaleciendo la administración tributaria, y (b) mejorar la calidad del gasto reforzando los procedimientos, procesos y subsistemas cruciales de la gestión financiera pública relacionados con: (i) la preparación y ejecución del presupuesto; (ii) asociaciones de inversión pública y asociaciones público-privadas, y (iii) el seguimiento y evaluación de empresas públicas. Asimismo, el Grupo del BID apoyará al gobierno en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS).
- 5.9 El establecimiento de una estructura fiduciaria sólida y transparente fortalecerá la confianza de los donantes para ejecutar proyectos a través de los mismos mecanismos de gestión financiera pública utilizados para ejecutar los fondos públicos.

- 5.10 El Grupo del BID seguirá fortaleciendo la capacidad en materia de adquisiciones y contrataciones en las unidades ejecutoras de proyectos impartiendo capacitación en la materia, y al mismo tiempo aprovechando oportunidades para perfeccionar el conocimiento teórico y práctico en adquisiciones y contrataciones de esas unidades, por medio de programas de certificación. De conformidad con las recomendaciones de la Evaluación del Programa País 2011-2015, el Grupo del BID mantendrá el diálogo con el Gobierno de Suriname para analizar conjuntamente soluciones que resuelvan limitaciones cruciales en materia de adquisiciones y contrataciones, entre ellas, las destinadas a optimizar el empleo de especialistas en adquisiciones y finanzas, cuya disponibilidad actual es limitada. Por lo tanto, con miras a definir estrategias y enfoques idóneos para mitigar riesgos en materia de adquisiciones y contrataciones durante la ejecución de proyectos, se considerará la estructura de las actuales unidades ejecutoras de proyectos junto con estructuras experimentales para nuevos préstamos en preparación, a fin de determinar cuáles son los mecanismos de ejecución más eficientes.
- 5.11 En este período de la Estrategia de País, no se contempla el uso de sistemas nacionales de adquisiciones. En el Cuadro 1 que se presenta a continuación se resume la situación y las expectativas del uso de sistemas fiduciarios durante este período.

Cuadro 1: Uso de Sistemas Nacionales

Uso de sistemas nacionales	Valor de referencia 2016	Uso estimado en 2020	Acciones previstas en el período de la Estrategia de País
Presupuesto	0%	50%	Apoyar al gobierno en la formulación del plan de acción siguiendo el programa PEFA y la evaluación de sistemas fiduciarios conforme a las directrices del Banco. Mantener el diálogo y verificar con el Gobierno de Suriname la realización de las acciones centrales del IFMIS que se instalará en 17 ministerios.
Tesorería	0%	50%	Apoyar al gobierno en la formulación del plan de acción siguiendo el programa PEFA y la evaluación de sistemas fiduciarios conforme a las directrices del Banco. Mantener el diálogo y verificar con el Gobierno de Suriname la realización de las acciones centrales del IFMIS que se instalará en 17 ministerios. Validar el mecanismo de la Cuenta Única del Tesoro que se está implementando actualmente en 73% de la cartera de préstamos. Pasar gradualmente al uso del subsistema de tesorería para los proyectos financiados por donantes. Apoyar al gobierno con la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.
Contabilidad y presentación de informes	0%	25%	Apoyar al gobierno en la formulación del plan de acción siguiendo el programa PEFA y la evaluación de sistemas fiduciarios conforme a las directrices del Banco. Mantener el diálogo y verificar con el Gobierno de Suriname la realización de las acciones centrales del IFMIS que se instalará en 17 ministerios.

Cuadro 1: Uso de Sistemas Nacionales

Uso de sistemas nacionales	Valor de referencia 2016	Uso estimado en 2020	Acciones previstas en el período de la Estrategia de País
Autoría interna	0%	10%	Apoyar al gobierno en la formulación del plan de acción siguiendo el programa PEFA y la evaluación de sistemas fiduciarios conforme a las directrices del Banco. Mantener el diálogo y verificar con el Gobierno de Suriname la realización de las acciones centrales del IFMIS que se ha instalado ya en 17 ministerios.
Autoría externa	0%	10%	Apoyar al gobierno en la formulación del plan de acción siguiendo el programa PEFA y la evaluación de sistemas fiduciarios conforme a las directrices del Banco. Realizar el diagnóstico del Instituto Superior de Auditoría y de la gestión financiera pública y la implementación de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Fortalecer el <i>Rekenkamer</i> con actividades encaminadas a compartir conocimientos para mejorar los procesos.

D. Participación del sector privado

5.12 **Contribución de la CII y del FOMIN.** Se han presentado limitadas oportunidades para las ventanillas del sector privado del Grupo del BID en Suriname. No obstante, gracias a la estrecha colaboración entre las ventanillas de los sectores público y privado del Grupo del BID se identificaron algunos sectores de interés, uno de los cuales se materializó como una operación de la CII aprobada en diciembre de 2015 en el sector de alimentos y bebidas¹³⁸. La CII hará el seguimiento con sus clientes para extraer lecciones aprendidas y aumentar el conocimiento y la penetración en el mercado surinamés. A medida que la conformación de una estructura preponderantemente pública se va orientando hacia el sector privado, se espera que surjan oportunidades en el mercado compatibles con las líneas de negocio del sector privado en el BID, lo que incluye posibles privatizaciones y asociaciones público-privadas. Se contempla la intervención de la CII en los siguientes ámbitos: crédito asequible a las PYME y apoyo a la agroindustria, la energía y el transporte y la logística para mejorar la productividad y la competitividad.

5.13 **Es menester que haya una estrecha colaboración entre el BID, la CII y el FOMIN a fin de promover oportunidades para el sector privado.** En vista del reducido tamaño de la economía y el poco desarrollo del sector privado, es importante que la CII y el FOMIN colaboren estrechamente con el BID para identificar sinergias entre las operaciones con y sin garantía soberana con el objeto de desarrollar las oportunidades que emerjan para hacerlas más financiables. Este tipo de colaboración incluye: (i) trabajar con las autoridades gubernamentales para generar un entorno regulatorio favorable a la inversión privada y mejorar la legislación relacionada con el clima de negocios; (ii) participar en viajes de identificación y en la labor de preparación de proyectos; (iii) participar en el diálogo

¹³⁸ Gracias a la operación *Fernandes Bakkerij N.V.* por US\$10 millones, la CII brinda apoyo a una empresa de Suriname con un proyecto de expansión de la producción a largo plazo que ayudará a mejorar la gestión ambiental y el estándar de calidad y facilitará la integración nacional de empresas caribeñas mediante las exportaciones futuras previstas.

sectorial y en la revisión de la cartera, y (iv) respaldar emprendimientos privados que puedan tener acceso al financiamiento de la CII en una etapa posterior.

VI. RIESGOS

- 6.1 **Macroeconómico.** La primera fuente de riesgo está relacionada con el tiempo que tardaría la economía en estabilizarse. Cuánto más largo sea ese proceso, mayor será el riesgo de que el gobierno no ejecute los programas a largo plazo elaborados para modernizar a Suriname. El centro de atención del gobierno en el corto plazo está en la estabilización macroeconómica. Esto es apropiado y se ha señalado en la Estrategia de País y es también una prioridad del Grupo del BID. Sin embargo, cuanto mayor sea la demora en la implementación de las reformas estructurales necesarias para mitigar crisis futuras, más tiempo transcurrirá antes de que se inicie la recuperación económica. El gobierno no puede determinar en cuánto tiempo se recuperarán los precios internacionales y cuánto tardarán en surtir efecto las medidas de corto plazo implementadas, pero puede formular planes en caso de que transcurra más tiempo del previsto; a mediados de junio de 2016 se esperaba una recuperación para finales de 2017. Sin embargo, el acuerdo de derecho de giro está suspendido desde la primera revisión en agosto de 2016. Debido a que se desconoce cuándo se reanudará la actividad en el marco del acuerdo de derecho de giro, el cronograma de implementación de la estrategia prevista en dos etapas, una de estabilización seguida de una de desarrollo con estabilidad, es incierto.
- 6.2 Todavía persisten riesgos considerables, porque la caída sostenida de los precios del oro y del petróleo han provocado abultados déficits externo y fiscal, y una cuantiosa pérdida de reservas internacionales. Suriname está entrando en un período que requerirá que los sectores fiscal y externo se adapten a la brusca contracción de los ingresos derivados de las exportaciones de productos primarios. Si ocurre algún contratiempo en el despliegue inicial de la nueva capacidad productiva en los sectores minero y petrolero, también puede frenarse el proceso de recuperación macroeconómica. Se materializaría otro riesgo pertinente si el gobierno no pudiese llevar a buen fin el plan de estabilización. Una situación hipotética de reforma sin estabilización daría lugar a grandes déficits fiscales y a niveles de deuda más elevados, lo que socavaría la capacidad del Grupo del BID para brindar respaldo presupuestario. Los riesgos macroeconómicos se mitigarán y estarán sujetos a seguimiento mediante una atenta vigilancia del desempeño y las políticas económicas a efectos de apoyar medidas correctivas, y mediante respaldo en aspectos cruciales para la estabilidad macroeconómica en la esfera prioritaria de gestión del sector público.
- 6.3 **Gobernanza.** La segunda fuente de riesgo está relacionada con las dificultades políticas implícitas en la modernización, que podría alterar o sustituir arreglos comerciales y políticos de larga data. Las reformas que ha previsto el gobierno en sus actividades de modernización exigen un apreciable reordenamiento de marcos de incentivos que llevan en existencia durante largo tiempo. Por ejemplo, una modernización de instituciones del sector público que modifique la gobernanza de las empresas públicas, sometiéndolas a una inspección estricta y responsabilizándolas, cambia radicalmente las prácticas empresariales. El Grupo del BID apoyará las medidas de modernización y ofrecerá su experiencia para mitigar los riesgos que implica la implementación de las reformas. Esos riesgos

también pueden mitigarse convocando apoyo político para la reforma de la gobernanza en el sector público mediante la divulgación y la concienciación del papel que desempeñan las instituciones eficientes y su contribución al desarrollo del país. El Banco continuará dando seguimiento al progreso de estas iniciativas de reforma con las autoridades, lo que incluye la etapa de diseño y ejecución de proyectos.

6.4 **Capacidad institucional.** La tercera fuente de riesgo tiene que ver con la capacidad institucional del gobierno y del sector privado para llevar a cabo la agenda de reformas. La implementación puntual de las reformas, en los sectores público y privado, es una importante contribución al plan de estabilización. Sin embargo, la debilidad de las instituciones (como se describe en la Sección III) puede afectar la eficiencia de estos sectores para realizar las reformas. Las lecciones aprendidas del período de la Estrategia de País 2011-2015 influirán en el diseño de programas y proyectos futuros para mitigar riesgos inherentes. De ahora en adelante, para abordar los retos para el desarrollo se requiere un claro enfoque con dos propósitos temporalmente relacionados en el cual la estabilización macroeconómica y la reforma del sector público, junto con el fortalecimiento institucional, tendrán que ser factores dominantes desde el principio y ampliarse gradualmente para aliviar los estrangulamientos del lado de la demanda. El Banco seguirá dando seguimiento a estos riesgos en sus interacciones con las autoridades, sobre todo en la etapa de diseño y preparación de proyectos.

6.5 **Desastres naturales.** La intensa concentración de población y actividad económica en las zonas costeras vuelve a Suriname susceptible a los desastres naturales y relacionados con el cambio climático, como los huracanes. El cambio climático representa un claro peligro de cara al futuro, y si aumenta el nivel del mar se producirán pérdidas de tierra, explotaciones agropecuarias y producto interno, así como desplazamientos de la población. A título de ejemplo, las inundaciones de mayo de 2006 afectaron a más de 13.000 hogares y causaron pérdidas y daños valorados en alrededor de US\$40 millones en los sectores de vivienda, salud, educación, energía, transporte, comunicaciones, agricultura, turismo, comercio interior y comercio exterior (Buitelaar et al., 2007). Según las proyecciones de algunos análisis científicos, aumentarán las temperaturas, se elevará el nivel del mar y se incrementará la proporción de las precipitaciones pluviales totales caída en forma de fuertes lluvias (aunque se reducirá el promedio de precipitaciones). De hecho, se calcula que una elevación del nivel del mar de 1 metro y 3 metros tendrá una incidencia adversa en el PIB de aproximadamente 5% y 20%, respectivamente ([Dasgupta et al., 2007](#)). El Banco seguirá apoyando las iniciativas de adaptación al cambio climático y su mitigación con esfuerzos transversales sostenidos en materia de resiliencia al clima, que serán complementados además con medidas de gestión de riesgos de desastres en los sectores público y privado. Los mismos factores también podrían afectar las prioridades del gobierno y la ejecución de la Estrategia de País. Si bien no es posible mitigar por completo estos riesgos, el Grupo del Banco mantendrá una colaboración estrecha y conversaciones constantes con las autoridades sobre medidas de mitigación de cara al futuro, además de programas para promover medidas de resiliencia al clima y gestión de riesgos de desastres. Por otra parte, cabe señalar que el apoyo del Grupo del BID que implique la realización de obras hará hincapié en la incorporación de infraestructura resiliente

al clima, y el apoyo en materia de agricultura incluirá prácticas y políticas inteligentes de defensa contra el cambio climático.

- 6.6 **Ejecución de la cartera.** Las medidas tendientes a mejorar la ejecución de la cartera y mitigar los riesgos asociados priorizarán el fortalecimiento de la capacidad de las unidades ejecutoras de proyectos y de los organismos ejecutores, dentro de la tendencia cada vez más marcada del gobierno, que procura integrar plenamente la ejecución de los proyectos dentro de los ministerios operativos y los departamentos o dependencias del gobierno, en lugar de crear unidades ejecutoras especializadas. Se seguirá ofreciendo capacitación en gestión de proyectos, específicamente, en el marco de los programas de Gestión de Proyectos en función de los Resultados (PM4R) y de Liderazgo en la Gestión de Proyectos (PML) a organismos ejecutores para nuevos proyectos. Esta capacitación será complementada con un respaldo proactivo del Grupo del BID para abordar problemas en la cartera actual, sobre todo en los aspectos de planificación, adquisiciones y contrataciones y gestión financiera de proyectos. La supervisión y la interacción con las partes interesadas incluirán evaluaciones de los préstamos que no están cumpliendo con los hitos fijados y la formulación de planes de acción para resolver esas situaciones, utilizando estratégicamente recursos de supervisión de la cartera para abordar cambios en toda la cartera. Asimismo, el Grupo del BID intensificará y fortalecerá la supervisión de seguimiento de la cartera en colaboración con el Despacho Conjunto, por medio de reuniones para examinar la cartera, informes de seguimiento de la cartera y una estrecha cooperación con los ministerios y organismos ejecutores pertinentes.

ANEXO I: MATRIZ DE RESULTADOS

Prioridades del gobierno	Esferas estratégicas	Objetivos estratégicos del BID	Resultados esperados	Indicadores	Valor de referencia (Fuente)
Una economía estable	1. Modernizar el sector público	1.1 Lograr sostenibilidad fiscal en el mediano plazo	Aumento de ingresos tributarios	Ingresos tributarios totales/PIB	21% (FMI, 2015)
			Aumento de ingresos tributarios indirectos	Ingresos tributarios indirectos/PIB	9,1% (FMI, 2015)
			Mejorar el saldo fiscal global del gobierno central	Saldo fiscal global del gobierno central/PIB	-8,8% (FMI, 2015)
			Reducción de la razón deuda del gobierno central/PIB	Razón deuda/PIB	43,5 (Banco Central, 2015)
		1.2 Fortalecer el sistema de gestión financiera pública	Aumentar la credibilidad del presupuesto	Desviaciones absolutas del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	12% (Ministerio de Finanzas, 2015)
				Desviaciones absolutas del ingreso presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	9% (Ministerio de Finanzas, 2015)
		1.3 Reducir la masa salarial del gobierno central como porcentaje del PIB	Reducir la masa salarial como porcentaje del PIB	Masa salarial (% del PIB)	9,3% (Banco Central, 2015)
1.4 Reducir el financiamiento del gobierno central por empresas públicas	Reducir los subsidios del gobierno central a las empresas públicas	Subsidios del gobierno a empresas públicas (% del PIB)	6,9% (Banco Central, 2015)		
Un entorno propicio para hacer negocios	2. Desarrollo del sector privado	2.1 Mejorar el marco normativo para hacer negocios	Acartar la distancia al valor frontera – <i>Doing Business</i> ¹	Distancia al valor frontera	47,69 (Informe <i>Doing Business</i> 2016)
		2.2 Facilitar el acceso al financiamiento para empresas privadas	Incrementar la penetración del crédito al sector privado	Crédito al sector privado como % del PIB	33% Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial
			Aumentar el acceso al crédito a las PYME	% de PYME con financiamiento de una institución financiera	41,7% (Encuesta de Empresas Compete Caribbean 2013)
		2.3 Incrementar la productividad agropecuaria	Aumento de la productividad total de los factores en el sector agropecuario y mayor tasa de crecimiento de ese sector	Aumento anual de la productividad total de los factores en el sector agropecuario	1981-2012: -0,1% (Nin Pratt et al., 2015, Documento de trabajo del BID, <i>Productivity and the Performance of Agriculture in Latin</i>

¹ La distancia al puntaje frontera muestra la distancia de cada economía a la “frontera”, que representa el mejor desempeño observado en cada uno de los indicadores en todas las economías de la muestra del estudio *Doing Business* desde 2005. Esto permite a los usuarios observar la diferencia entre el desempeño de una economía en particular y el mejor desempeño en cualquier momento en el tiempo, y evaluar el cambio absoluto en el entorno regulatorio de esa economía a lo largo del tiempo según la publicación *Doing Business*. La distancia de una economía a la frontera se refleja en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el desempeño más bajo y 100 representa la frontera.

					<i>America and the Caribbean: From the Lost Decade to the Commodity Boom²</i>
				Tasa de crecimiento del PIB agropecuario	8,6% (Banco Central, promedio 2011-2015)
			Aumento del número de habitantes de zonas rurales con suministro eléctrico ³	% de habitantes de zonas rurales con suministro de electricidad generada a partir de fuentes renovables	0% Compañía de Electricidad de Suriname (EBS) 2016
			Aumento del número de productores que adoptan nuevas medidas de adaptación al cambio climático en sus explotaciones	Número de productores que adoptan nuevas medidas de adaptación al cambio climático en sus explotaciones	<u>0</u> (Roseboom, 2016)
	2.4 Incrementar las exportaciones de productos del agro y su diversificación		Aumento de las exportaciones de productos del agro en US\$ y como proporción de las exportaciones totales no factoriales e incremento de la diversificación de exportaciones intragropecuarias	Exportaciones agropecuarias en US\$	US\$238 millones (FAOSTAT, 2014)
				Razón entre exportaciones agropecuarias/exportaciones totales no factoriales multiplicada por el Índice de exportaciones de productos del agro de Herfindahl-Hirschman	0,7 x (0,43)= 0,31 Base de datos de comercio exterior de las Naciones Unidas COMTRADE
				Aumento de la calidad de la infraestructura de transporte	Índices de calidad de la infraestructura vial y portuaria Densidad vial
Desarrollo y protección del capital humano	3. Fortalecer el capital humano	3.1 Mejorar los resultados de aprendizaje	Mayor participación en programas de desarrollo en la primera infancia	Tasa de matrícula neta, preprimaria, ambos sexos (%)	92% (2014, IDM)
			Mayores tasas de terminación del ciclo escolar primario	Tasa de terminación del ciclo escolar primario (% del grupo etario pertinente)	100% (niñas) 87,4% (niños) (IDM, 2014)
			Mayores tasas de terminación del ciclo escolar secundario	Tasa más baja de terminación del ciclo escolar secundario (% del grupo etario pertinente)	62,6% (niñas) 33,1 % (niños) (IDM, 2014)

² Véase más información en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7306#sthash.cEQJeykT.dpuf>.

³ Dada la baja densidad demográfica del país y en vista de las consideraciones sobre el cambio climático, este resultado previsto se lograría principalmente con el desarrollo y la proliferación de nueva infraestructura de generación de electricidad a partir de fuentes renovables. Véanse detalles en *Suriname: Country Development Challenges*.

ANEXO II: MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

Objetivo estratégico del BID	Resultados previstos	Indicador	Valor de referencia (2016)	Meta indicativa	Fecha
Fortalecimiento y utilización de los sistemas nacionales	Subsistema de presupuesto reforzado: capacidad de preparación y ejecución del presupuesto fortalecida (i) Sistema Integral de Información para la Gestión financiera (IFMIS) instalado completamente en 17 ministerios	(i) Ley de presupuesto aplicada por todos los ministerios (ii) IFMIS plenamente utilizado. Mejor marco fiscal a mediano plazo y mejor marco de gasto a mediano plazo plenamente implementados	0%	50%	Al final del período que abarca la Estrategia de País
	Subsistema de tesorería fortalecido: calidad del gasto mejorada	Nuevo modelo de gestión de efectivo plenamente aplicado para los gastos y funciones de tesorería racionalizadas e integradas	0%	50%	Al final del período que abarca la Estrategia de País
	Contabilidad y presentación de informes	IFMIS plenamente utilizado y Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) adoptadas	0%	25%	Al final del período que abarca la Estrategia de País
	Auditoría interna	IFMIS plenamente utilizado y Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) adoptadas	0%	10%	Al final del período que abarca la Estrategia de País
	Auditoría externa	IFMIS plenamente utilizado; Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) adoptadas	0%	10%	Al final del período que abarca la Estrategia de País

ANEXO IV: MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aprobaciones	125,0	38,0	20,0	70,0	115,0	90,0	70,0	45,0
Desembolsos	110,1	48,7	40,5	85,1	138,1	78,8	34,1	23,5
Reembolsos (principal)	6,1	5,9	8,4	10,9	15,7	21,5	25,8	26,9
Flujo neto de préstamos (BID)	104,0	42,8	32,1	74,2	122,4	57,3	8,3	-3,4
Subscripciones y contribuciones	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flujo de capital neto	103,7	42,5	32,1	74,2	122,4	57,3	8,3	-3,4
Intereses y cargos	4,3	5,2	6,7	8,6	11,8	13,4	13,9	13,9
Flujo de efectivo neto	99,4	37,3	25,4	65,6	110,6	44,0	-5,6	-17,3
Deuda con el BID (millones de US\$)	377,0	419,9	451,9	516,0	622,8	680,1	688,4	685,0
Deuda con el BID/PIB (%)	7,5%	8,2%	10,4%	11,7%	12,8%	12,9%	12,3%	11,4%
Deuda con el BID/deuda pública externa (%)	50,9%	51,3%	50,7%	42,8%	41,3%	42,1%	40,0%	37,9%
Deuda con el BID/deuda multilateral externa (%)	92,0%	91,7%	91,8%	77,2%	74,4%	74,3%	72,1%	68,4%

Fuente: FMI y cálculos propios.

Notas: Para 2016-2018, las fechas exactas de las aprobaciones y desembolsos proyectados dependerán de la agenda de reformas propuesta y de las inversiones del sector público.

Hipótesis alternativa: No hay estabilidad macroeconómica

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aprobaciones	125,0	38,0	20,0	70,0	35,0	40,0	70,0	45,0
Desembolsos	110,1	48,7	40,5	85,1	58,1	28,8	34,1	23,5
Reembolsos (principal)	6,1	5,9	8,4	10,9	15,7	21,5	25,8	26,9
Flujo neto de préstamos (BID)	104,0	42,8	32,1	74,2	42,4	7,3	8,3	-3,4
Subscripciones y contribuciones	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flujo de capital neto	103,7	42,5	32,1	74,2	42,4	7,3	8,3	-3,4
Intereses y cargos	4,3	5,2	6,7	8,6	10,9	11,2	11,3	11,3
Flujo de efectivo neto	99,4	37,3	25,4	65,6	31,5	-3,9	-3,0	-14,6
Deuda con el BID (millones de US\$)	377,0	419,9	451,9	516,0	542,8	550,1	558,4	555,0
Deuda con el BID/PIB (%)	7,5%	8,2%	10,4%	11,7%	11,1%	10,5%	9,9%	9,2%
Deuda con el BID/deuda pública externa (%)	50,9%	51,3%	50,7%	42,8%	36,0%	33,4%	32,4%	30,7%
Deuda con el BID/deuda multilateral externa (%)	92,0%	91,7%	91,8%	77,2%	64,8%	60,1%	58,5%	55,4%

Fuente: FMI y cálculos propios.

ANEXO V: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

ESTRATEGIA DE PAÍS: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO	
<p>En agosto de 2008 el Directorio Ejecutivo aprobó el Marco de Efectividad en el Desarrollo (documento GN-2489) para aumentar la evaluabilidad de todos los productos de desarrollo del Banco. La Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las Estrategias de País es una lista de verificación de los elementos necesarios para evaluar dichas estrategias. Está basada en los criterios de evaluación elaborados por el Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en las Normas de Buenas Prácticas para la Evaluación de Estrategias y Programas de País.</p>	

ESTRATEGIA DE PAÍS: SURINAME 2016-2020

ALINEACIÓN ESTRATÉGICA

Se refiere a la medida en la que el diseño y los objetivos de la Estrategia de País responden a los desafíos de desarrollo del país y a las prioridades y planes del gobierno

EFECTIVIDAD

Mide si es probable que la Estrategia de País alcance los objetivos previstos examinando tres dimensiones:

(i) calidad del diagnóstico en el que se basa la acción del Banco en cada ámbito de trabajo; (ii) calidad de la matriz de resultados de la estrategia; y (iii) utilización y afianzamiento de los sistemas nacionales.

Dimensiones de la efectividad	
I. Diagnóstico del país – Desafíos de desarrollo del país	Sí/No
- El documento de desafíos de desarrollo del país es exhaustivo/integral/completo	Sí
- El documento de desafíos de desarrollo del país identifica claramente los principales desafíos de desarrollo	Sí
- El documento de desafíos de desarrollo del país dimensiona los principales desafíos de desarrollo basándose en datos empíricos	Sí
II. Diagnóstico de las esferas prioritarias	%
- Identifica y mide claramente las limitaciones y dificultades específicas de las esferas prioritarias basándose en datos empíricos	100%
- Identifica y mide claramente los principales factores o causas que contribuyen a las limitaciones y dificultades específicas basándose en datos empíricos	86%
- Proporciona las correspondientes recomendaciones de política	86%
II. Matriz de resultados	%
- Los objetivos estratégicos están definidos con claridad	100%
- Los efectos directos previstos están definidos con claridad	100%
- Los objetivos estratégicos y los resultados previstos están directamente relacionados con las principales limitaciones identificadas en el diagnóstico	100%
- Los indicadores son indicadores de efectos directos y son "SMART" (específicos, cuantificables, logrables, pertinentes y sujetos a plazos)	95%
- Los indicadores tienen parámetros de referencia	100%
IV. Lógica vertical	Sí/No
- La Estrategia de País tiene lógica vertical	Sí

**La Matriz de Resultados se compone de indicadores que son pertinentes para los resultados previstos y captan el avance en su consecución. Los resultados previstos provienen de los objetivos estratégicos.

Diagnóstico de la Estrategia de País: En el marco de la Estrategia de País 2016-2020 se presentó un diagnóstico de los desafíos de desarrollo del país titulado *Suriname: Country Development Challenges*. El diagnóstico de la Estrategia de País es amplio y se basa en datos empíricos. En él se identifican **tres esferas prioritarias** para la intervención del Banco: **(i) modernización del sector público, (ii) desarrollo del sector privado y (iii) refuerzo del capital humano**.
-El diagnóstico identifica y mide claramente las limitaciones y dificultades específicas del 100% de las esferas prioritarias basándose en datos empíricos.
-El diagnóstico identifica y mide claramente los principales factores o causas que contribuyen a las limitaciones y dificultades específicas del 86% de las esferas prioritarias basándose en datos empíricos.
- El diagnóstico proporciona las correspondientes recomendaciones de política para la acción del Banco en un 86% de las esferas prioritarias basándose en datos empíricos.

Matriz de resultados: La sección de la Matriz de Resultados correspondiente a la nueva esfera estratégica contiene 9 objetivos estratégicos para las acciones del Banco, 18 resultados previstos y 22 indicadores para medir el progreso.
-100% de los objetivos estratégicos se definen claramente.
-100% de los efectos directos previstos se definen claramente.
-100% de los indicadores usados son "SMART".
-95% de los indicadores tienen parámetros de referencia.

Sistemas nacionales: Por consiguiente, en el período de la nueva Estrategia de País, el Grupo del BID continuará el diálogo y el respaldo al gobierno con operaciones de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (SU-L1026, SU-L1028 y SU-L1029), que implicarán el seguimiento de la implementación de la estrategia de reforma de la gestión financiera pública y de la Ley de presupuesto. Entre las actividades, también se incluirá el respaldo a la plena instalación del nuevo IFMIS, la modernización de la legislación sobre adquisiciones y contrataciones públicas, y la implementación ya en curso de los planes de acción de la Oficina Central de Auditoría (Centrale Landsaccountantsdiens – CLAD), que se ocupa de la auditoría interna, y del Instituto Superior de Auditoría (Rekenkamer), que se ocupa de la auditoría externa, así como avances en el ámbito de la gestión de la inversión pública.

Lógica vertical: La Estrategia de País tiene lógica vertical.

RIESGOS – Se miden tres dimensiones: (i) identificación de los factores que realmente afectan o podrían afectar la consecución de los objetivos propuestos; (ii) definición de medidas de mitigación, y (iii) mecanismos de seguimiento.

En la estrategia se identifican cuatro riesgos: (i) macroeconomía, (ii) gobernanza, (iii) capacidad institucional, y (iv) ejecución de la cartera. Se han establecido medidas de mitigación y seguimiento para todos los riesgos.

**ANEXO VI: RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS
RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS 2011-2015**

Recomendación	Respuesta de la Administración
<p>1. Fortalecer el enfoque estratégico del apoyo del Banco.</p> <p>(a) Invertir en menos sectores. Adoptar un enfoque más limitado y estratégico en algunos sectores en los que el Banco puede verdaderamente agregar valor y en los que existe un consenso para avanzar en el país.</p> <p>(b) Continuar centrando la atención en las reformas básicas del sector público y el fortalecimiento institucional. La gestión financiera pública es un tema transversal que incidirá en el avance en todo el sector público y al cual el Banco le está prestando un apoyo de suma utilidad.</p> <p>(c) Ser más realistas en la fijación de los objetivos de los programas y menos ambiciosos en el diseño de los proyectos, teniendo más en cuenta las restricciones políticas y de capacidad en el sector público. Un cuidadoso análisis institucional al inicio y un mayor y mejor análisis de riesgos pueden ayudar en este sentido. La programación y el diseño deben tomar en cuenta el proceso de toma de decisiones basado en el consenso en el país.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo.</p> <p>(a) Si bien en retrospectiva la Administración está de acuerdo con que la estrategia de país para 2011-2015 era ambiciosa, se han sentado los fundamentos del programa de reformas de Suriname que, como se menciona en el informe, están contribuyendo al marco del acuerdo <i>stand-by</i> con el FMI. Por ello, el Banco trabajará para concluir una combinación estratégica de reformas críticas iniciadas en virtud de la estrategia anterior que no necesariamente abarcarán un número menor de sectores.</p> <p>(b) y (c) En adelante, habida cuenta de las limitaciones de capacidad, el Banco emprenderá un programa en etapas graduales encadenadas temporalmente teniendo presente la necesidad de: (i) comenzar con reformas profundas en los dos primeros años del período de la estrategia de país, que también abarca el programa del FMI; (ii) fortalecer inicialmente la capacidad técnica y de coordinación del Ministerio de Finanzas y hacer extensiva esa labor de forma paulatina a otros ministerios clave; y (iii) escalonar el ritmo de reforma para racionalizar los objetivos y el diseño general sin dejar de lado consideraciones temporales.</p>
<p>2. Adoptar una combinación de instrumentos más eficaz que conjugue las reformas de política con apoyo para la implementación.</p> <p>(a) Concluir los programas en apoyo de reformas de política en curso y llevar a cabo menos operaciones de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en el futuro. Una vez se finalicen los préstamos en ejecución actualmente, limitar el número de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política a dos, como máximo, en un momento determinado.</p> <p>(b) Combinar préstamos programáticos en apoyo de reformas de política con préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica. Esta combinación de instrumentos ha sido exitosa, por ejemplo, en el sector de energía, en el que los préstamos en apoyo de reformas de política proporcionaron un estímulo financiero para avanzar en las reformas, mientras que los préstamos de inversión contribuyeron con los recursos y el apoyo técnico necesarios.</p> <p>(c) En los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, incluir una menor cantidad de condiciones y un contenido de políticas de mayor profundidad al inicio y desembolsar solo cuando se logren reformas significativas. Si se centra la atención en una menor cantidad de condiciones críticas habrá una mayor probabilidad de catalizar reformas.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo.</p> <p>(a) La Administración está de acuerdo en llevar a término los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en ejecución, pero no está de acuerdo con restringir arbitrariamente dichos préstamos a dos como máximo en todo momento. Puesto que el programa de políticas del BID se ha incorporado en gran medida en el acuerdo <i>stand-by</i>, se ha disminuido la probabilidad de que se vuelva a dar el riesgo de no ejecución. Además, el fortalecimiento institucional coordinado con otras instituciones multilaterales debería reducir las limitaciones de la capacidad institucional que son clave para el marco del acuerdo <i>stand-by</i>. La mayoría de las reformas en curso se recogen parcial o totalmente en el plan de estabilidad del Gobierno de Suriname y en los acuerdos con el FMI.</p> <p>La Administración también es consciente de que una restricción autoimpuesta podría acarrear riesgos para la reputación del Banco, puesto que invertir en un menor número de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, una vez se concluyan los que se están ejecutando, podría imponer cortapisas a todo el programa de reformas. Teniendo presentes las lecciones aprendidas de la anterior estrategia de país, para abordar los desafíos de desarrollo identificados en el período de la siguiente estrategia es necesario contar con un claro perfil en etapas graduales encadenadas temporalmente en el que la estabilización macroeconómica y la reforma del sector público, así como el fortalecimiento institucional, tengan una presencia dominante al inicio y el trabajo se vaya ampliando poco a poco hacia el alivio de cuellos de botella en el lado de la oferta.</p>

Recomendación	Respuesta de la Administración
	<p>(b) La Administración seguirá acompañando los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política con operaciones de cooperación técnica. Para lograr los objetivos de la nueva estrategia de país, se empleará una combinación eficaz de instrumentos, especialmente en apoyo del desarrollo de capacidad, como se hizo con el conjunto de instrumentos con el que se apoyaron reformas exitosas en el sector de la energía.</p> <p>(c) De conformidad con el acuerdo <i>stand-by</i> suscrito con el FMI y en coordinación con otros donantes parte de ese arreglo, el apoyo del BID estará supeditado al compromiso del gobierno de concluir el programa de reformas previsto.</p>
<p>3. Reforzar la supervisión fiduciaria de los préstamos de inversión, en especial en las adquisiciones.</p> <p>(a) Considerar trabajar junto con el Gobierno de Suriname para establecer una unidad ejecutora de proyectos centralizada para los asuntos fiduciarios, con una administración centralizada de los aspectos financieros y de adquisiciones para múltiples proyectos. Este enfoque permitiría aprovechar mejor el escaso número de especialistas en adquisiciones y gestión financiera en el país y facilitar la capacitación y el fortalecimiento de las instituciones.</p> <p>(b) Asegurar que la Representación tenga suficientes conocimientos especializados en materia fiduciaria, con especialistas internacionales disponibles en la Representación en Suriname o en una Representación cercana.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo.</p> <p>(a) La Administración coincide con la recomendación de establecer una unidad ejecutora de proyectos centralizada para los asuntos fiduciarios, con una administración centralizada de los aspectos financieros y de adquisiciones para múltiples proyectos y tal opción se ofrecerá al gobierno para su consideración en el marco del diálogo relativo a la nueva estrategia de país. No obstante, la Administración estima que podrían albergarse reservas con respecto a ese modelo en vista de las iniciativas existentes para crear capacidad institucional. El aumento del número de unidades y funcionarios capaces de gestionar proyectos y con conocimientos fiduciarios es un considerable valor agregado de los proyectos ejecutados por el Banco, que ha tenido éxito en Suriname. Se ha ofrecido capacitación intensiva a unidades ejecutoras de proyectos con resultados satisfactorios, lo que ha facilitado la formación de un gran número de funcionarios de esas unidades. La labor de adquisiciones ha mejorado en volumen y calidad de las transacciones de las unidades ejecutoras de proyectos, como por ejemplo, en solicitudes y preparación de documentos para la no objeción de adquisiciones, en los sectores de energía, agua, educación y vivienda.</p> <p>(b) Se coincide en la importancia de que el BID cuente con sólidos recursos fiduciarios a nivel del país a fin de abordar desafíos en materia de ejecución. Ya se están tomando medidas para reforzar el personal y mejorar los mecanismos de supervisión interna del proceso fiduciario.</p>
<p>4. Apoyar al Gobierno de Suriname en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos para la generación de datos, planificación, evaluación y seguimiento de las políticas y determinar que la disponibilidad y la difusión de los censos y otros datos estadísticos sean una condición contractual para los desembolsos de préstamos.</p>	<p>De acuerdo.</p> <p>Esta recomendación se explorará en mayor medida en la nueva estrategia de país para promover la transparencia y el acceso público a la información.</p> <p>Ya se están incluyendo componentes de generación de datos en algunos proyectos en tramitación, como la operación SU-L1032, Modernización de los Servicios Públicos Agropecuarios II. En adelante, el objetivo será promover la generación y difusión de datos en proyectos en los que se carezca de información.</p>