



Documento de Enfoque

Jamaica 2009-2014

Evaluación del Programa de País



Clasificación: Documento Público



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS PARA 2009-2014.....	1
III.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA NACIONAL Y PROGRAMA DEL BID EN JAMAICA PARA 2009-2014.....	6
	A. Instrumentos para la planificación estratégica del país	6
	B. Estrategia del Banco para 2009-2014	6
	C. Cartera de operaciones del Banco para 2009-2014	8
IV.	ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN	10
V.	PREGUNTAS PARA LA EVALUACIÓN	10
	A. Pertinencia.....	11
	B. Ejecución y efectividad.....	11
	C. Sostenibilidad.....	12
VI.	FUENTES DE DATOS	12
VII.	EQUIPO Y CRONOGRAMA	13
ANEXO:	Gráficos y cuadros	

SIGLAS Y ABREVIATURAS

FMI	Fondo Monetario Internacional
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto interno bruto

I. INTRODUCCIÓN

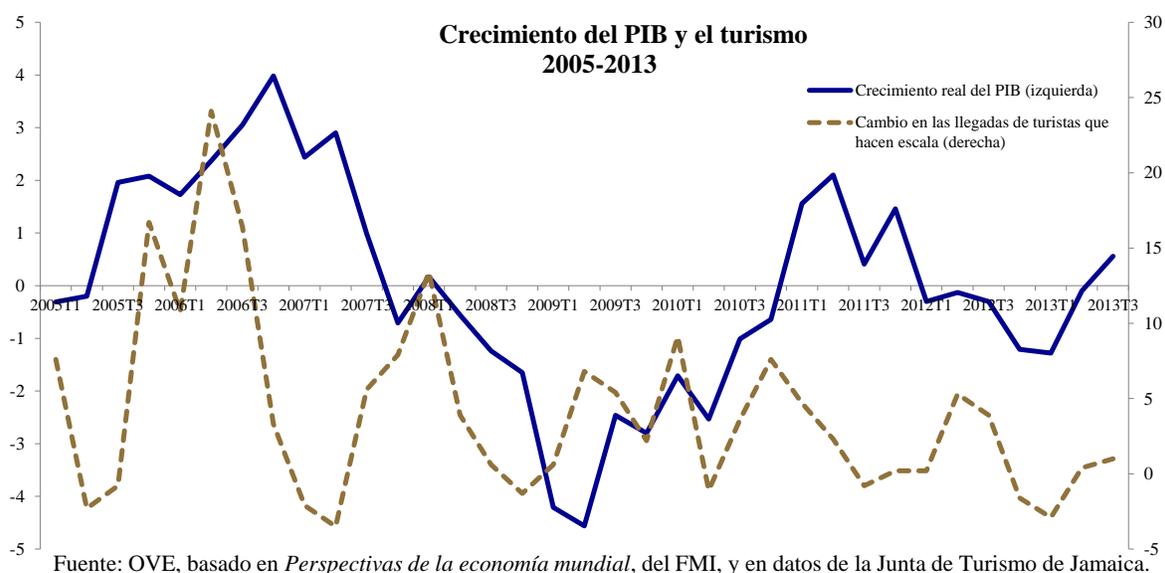
- 1.1 Como parte de su plan de trabajo anual para 2014, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) está preparando la evaluación del programa de país con Jamaica para el período 2009-2014. En este documento se presentan el enfoque y la metodología que se proponen para la evaluación del programa de país proyectada. Esta es la tercera vez que OVE evalúa el programa del Banco con Jamaica. Las evaluaciones anteriores comprendieron los períodos 1990-2002 (documento RE-310, octubre de 2005) y 2003-2008 (documento RE-365, junio de 2010).
- 1.2 De acuerdo con el protocolo del Banco para las evaluaciones de los programas de país (documento RE-348-3), la función principal de estas evaluaciones es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programas generales de la asistencia del Banco a un país”. De modo similar a otras evaluaciones de programas de país, se procura examinar la relación del Banco con el país desde una perspectiva independiente e integral con dos fines, a saber: fortalecer la rendición de cuentas y facilitar el aprendizaje.
- 1.3 Al comienzo del período comprendido en la evaluación, la Administración del Banco elaboró un nuevo modelo de estrategia de país, a fin de focalizarla más en el país y conferirle mayor flexibilidad. Se adoptaron directrices nuevas para “reformular las estrategias de país, poniendo énfasis en la necesidad de que la programación se base en los resultados y en los posibles riesgos, adoptando un enfoque programático y flexible que responda mejor a las prioridades del país”. Además de estos principios generales, otras facetas fundamentales del nuevo modelo son las siguientes: (i) la desvinculación de la estrategia de país, que debe formularse cada cuatro años, de la programación detallada, que debe elaborarse anualmente; (ii) el nuevo énfasis en las notas sectoriales; y (iii) el uso de una matriz de resultados reforzada, que debe incorporar indicadores y metas más específicos.

II. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS PARA 2009-2014

- 2.1 **Jamaica es un país de ingresos medianos, cuya economía es reducida y abierta; que cuenta con una base de exportación restringida, depende en grado considerable de las remesas y tiene una democracia bipartidista y estable.** El país es la isla de habla inglesa más grande del mar Caribe, con una población de 2,8 millones de habitantes, aproximadamente, y ocupa el segundo lugar, después de Trinidad y Tobago, entre las economías más grandes del Caribe de habla inglesa. Los principales sectores productivos han sido tradicionalmente la agricultura y la extracción de bauxita, pero en las últimas décadas la economía se ha ido desplazando hacia el sector de los servicios, sector que actualmente representa

alrededor de 72% del PIB, seguido del industrial (21%) y el agropecuario (7%)¹. Entre los servicios, se calcula que el turismo representa 30% del PIB y es una de las fuentes principales de divisas y empleo. Las remesas también son una fuente importante de divisas, puesto que una cuarta parte de las familias jamaicanas reciben remesas, que ascienden a 16% del PIB. El comercio exterior de bienes y servicios representa más de dos tercios del PIB, ámbito en el cual la energía representó el 36% del valor total de las importaciones en 2012, seguida de los alimentos². Por lo tanto, el país es muy susceptible a la inestabilidad de los precios del petróleo y los alimentos. Asimismo, Jamaica es muy vulnerable a los desastres naturales y al cambio climático, ya que está situada en el cinturón de huracanes del Caribe y suele verse afectada por avalanchas de tierra, inundaciones y sequías. Desde el punto de vista institucional, Jamaica tiene una democracia parlamentaria bipartidista estable, al estilo Westminster, y una robusta administración pública.

Gráfico 2.1



2.2 Jamaica ha mantenido un elevado nivel de endeudamiento desde los años setenta, el peso del cual ha restringido las inversiones públicas en capital humano y físico. La deuda de Jamaica como porcentaje del PIB aumentó bruscamente en los años setenta, siguió aumentando en los años ochenta y noventa, y se mantuvo por encima de 100% desde 2001. Entre 2009 y 2013, el coeficiente deuda-PIB fue de 143% en promedio, nivel que coloca a Jamaica entre los países

¹ En el sector industrial, los rubros más importantes son la construcción, la bauxita y otros tipos de alúmina. Cabe señalar que la agricultura es una de las principales fuentes de empleo en el país (18% de la fuerza laboral empleada); la contribución directa e indirecta del turismo al empleo se sitúa en torno a 25%.

² El mayor intercambio comercial se lleva a cabo con los Estados Unidos y Canadá. Las proporciones de energía y alimentos están basadas en el valor de los bienes importados.

más endeudados del mundo, y es también uno de los países que más recursos dedica al servicio de la deuda en términos relativos. En el período comprendido en la evaluación, los pagos por concepto de intereses absorbieron más de la décima parte del PIB y un tercio del presupuesto de gastos, la cifra más alta de América Latina y el Caribe y una de las más altas del mundo³. Esta pesada carga de la deuda explica las razones por las cuales, pese a registrar superávits primarios que representan 7,2% del PIB en promedio, el déficit fiscal global se situó en torno a 5% del PIB en el período 2000 a 2013. La deuda ha sido en su mayor parte de índole interna (54%) desde la liberalización del sector financiero en los años noventa y el Banco ha sido el principal prestamista multilateral desde 2004, ya que en 2013 era acreedor de 15,4% de la deuda externa del sector público, seguido del Banco Mundial (8%)⁴. Este sobreendeudamiento ha menoscabado el crecimiento económico⁵. El PIB per cápita de Jamaica es de alrededor de US\$9.000 sobre la base de paridad del poder adquisitivo, menos de la mitad del promedio de los otros países del Caribe. En el período comprendido en el análisis, el PIB disminuyó 0,7% al año en promedio, y en 2009, como consecuencia de la crisis mundial, la economía experimentó una contracción de 3,4%. Sin embargo, las perspectivas de crecimiento han mejorado últimamente, pues se prevé un crecimiento de alrededor de 1% en 2013/2014 y luego uno moderado en los años subsiguientes. Paralelamente, tanto el déficit en cuenta corriente como el déficit fiscal global muestran signos incipientes de mejora (Cuadro 1 del Anexo).

- 2.3 **Durante el período comprendido en la evaluación, Jamaica hizo un gran esfuerzo para reducir el peso de la deuda y aumentar la sostenibilidad fiscal, pero la restauración de una dinámica sostenible de la deuda sigue planteando un desafío formidable.** A principios de 2010, las autoridades jamaicanas suscribieron un acuerdo de derecho de giro de 27 meses con el FMI, el primero de su tipo en 14 años. El programa estuvo precedido durante un corto tiempo por una voluminosa operación de canje voluntario de la deuda interna, como consecuencia de la cual los pagos anuales del gobierno por concepto de intereses disminuyeron un 3,5% del PIB. Sin embargo, Jamaica no logró alcanzar algunas de las metas fiscales del programa, que terminó de facto a fines de 2011 (habiéndose efectuado solo tres de los siete exámenes planeados). Tras el retorno del Partido Nacional Popular al poder en 2012, el gobierno, consciente de que los problemas de Jamaica requerían un período de ajuste de más largo plazo, llegó a un acuerdo de cuatro años con el FMI en el marco de un Servicio Ampliado a principios de 2013 y realizó otro canje voluntario de deuda interna. El desempeño del programa está bien encaminado y en fecha reciente se completó el tercer examen.

³ Como porcentaje de las exportaciones, solamente Hungría y Seychelles tuvieron una carga de la deuda por concepto de intereses más grande que la de Jamaica en 2012 (IMF Western Hemisphere Outlook).

⁴ Estas cifras incluyen las del FMI, sin las cuales, la participación del BID llega a 17,3%.

⁵ Fondo Monetario Internacional, 2012, "Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean". Documento de trabajo del FMI No. 12/157.

- 2.4 **La economía jamaicana muestra una elevada proporción de informalidad y un grado bajo y menguante de productividad, lo cual magnifica las dificultades para el crecimiento.** Se calcula que la economía informal representa alrededor de 40% del total de la actividad económica⁶, lo cual guarda relación con el deterioro de la productividad tanto de la mano de obra como del total de los factores. Esta última productividad se redujo a una tasa anual de 2,1% en promedio entre 1990 y 2010⁷, nivel que la sitúa a la zaga de la mayoría de los demás países de América Latina y el Caribe⁸. Se ha señalado que una de las causas fundamentales de la escasa productividad son las deficiencias del capital humano. En este sentido, aunque el índice de escolaridad es elevado y sigue aumentando en los niveles preescolar, primario y secundario (98% de los niños de 3 a 16 años están matriculados en un establecimiento educacional)⁹, existe una preocupación creciente por la calidad de la educación y los resultados son deficientes¹⁰. Además, la matrícula terciaria sigue representando un dilema, ya que alrededor de 80% de los graduados de la educación terciaria optan por emigrar.
- 2.5 **El país también encara numerosos impedimentos para la actividad comercial —siendo la delincuencia y la violencia consideradas sistemáticamente los factores más problemáticos— y la competitividad internacional ha desmejorado durante el período comprendido en la evaluación.** Los factores que obstaculizan la actividad comercial varían desde el costo de la electricidad hasta el acceso a financiamiento y a las deficiencias institucionales y de gobernanza¹¹, pero se ha señalado en forma invariable que la delincuencia y la violencia se encuentran entre los obstáculos más importantes de la última década¹². Jamaica registra una de las tasas más altas de delitos violentos en el mundo y la más alta del Caribe, con un promedio de 53,4 homicidios por cada 100.000 habitantes en el período 2004-2012. Sin embargo, en 2012, la tasa de homicidios se redujo al nivel más bajo de los nueve años pasados. También se han señalado

⁶ La cifra más reciente, a nuestro mejor entender, corresponde a principios de la década del año 2000. Véanse más detalles en “The informal sector in Jamaica”, documento de trabajo RE3-06-010 del Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 2006.

⁷ Banco de Jamaica, 2011. Discurso ante la Cámara de Comercio de Jamaica, “Productivity in Jamaica”. Se encuentra en http://boj.org.jm/uploads/news/speech_-_jcc_luncheon,_2011-9-13.pdf.

⁸ Banco Mundial, 2011. “Jamaica Country Economic Memorandum. Unlocking Growth”, Informe N.º 60374-JM.

⁹ Caribbean Policy Research Institute, 2012. Tarjeta de notas de la educación, con cifras correspondientes a 2009 (el año más reciente para el cual hay datos). El informe puede consultarse en <http://www.capricaribbean.com/research/2012-report-card-education-jamaica>. Estas cifras se encuentran entre las más altas de la región y han venido aumentando desde mediados de los años noventa.

¹⁰ Instituto de Planificación de Jamaica, 2012. Evaluación de país de Jamaica. El gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, el BID y la USAID, está trabajando en un programa de transformación del sistema educacional a fin de abordar las preocupaciones relacionadas con la calidad, la eficiencia y la igualdad.

¹¹ Durante mucho tiempo, Jamaica ha estado clasificada por debajo del promedio del Caribe en la mayoría de los indicadores de gobernanza.

¹² Informe del Índice Mundial de Competitividad 2005-2006 a 2013-2014.

sistemáticamente las distorsiones y exenciones tributarias como un impedimento importante para el crecimiento, ya que fomentan la ineficiencia en la asignación de los recursos¹³. Jamaica fue clasificada en el nonagésimo cuarto lugar entre 144 países en el Índice de Competitividad de 2013 del Foro Económico Mundial, lo que significa un retroceso frente al octogésimo sexto lugar que ocupaba en 2008. A fin de impulsar la competitividad y mantener un nivel razonable de reservas internacionales, el Banco de Jamaica ha apoyado una depreciación de la moneda en los últimos años, pero la inflación ha sido superior a la de los principales socios comerciales de Jamaica, lo que ha obstaculizado el aumento de la competitividad en materia de precios.

2.6 La recesión reciente trajo aparejado el aumento del desempleo y la pobreza, siendo el mayor desempleo juvenil una causa especial de preocupación, debido a la participación de este grupo demográfico en la delincuencia y la violencia.

Debido a la recesión y a las reducciones de personal en el sector público, el desempleo subió de 9,7% (2007) a 13,7% (2012). La recesión afectó drásticamente a los jóvenes, cuya tasa de desempleo aumentó de 25,9% en 2008 a 34% en 2012. Sumado a la elevada tasa de deserción escolar de los varones (que llegó a 31% en los grados undécimo y duodécimo en 2012), el aumento del desempleo juvenil es preocupante porque los jóvenes de sexo masculino son el grupo que más tiende a involucrarse en actividades delictivas. La pobreza ha fluctuado abruptamente en la última década. Después de disminuir de 19,7% en 2002 a 9,9% en 2007, la población que subsiste por debajo del umbral de la pobreza casi se duplicó tras la recesión mundial, llegando a 17,6% en 2010. Esta situación recrudece en forma predominante en el entorno rural: 8 de cada 10 personas pobres viven en zonas rurales, donde reside cerca de la mitad de la población. Cabe destacar que Jamaica probablemente alcance la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos los relativos a la nutrición de lactantes y niños y al acceso a agua potable, pero es improbable que alcance los objetivos relacionados con la mortalidad infantil, la salud materna y el VIH/SIDA¹⁴.

2.7 En términos generales, Jamaica afronta numerosas limitaciones en su capacidad para sustentar el crecimiento y necesita realizar una exploración estratégica más proactiva de los sectores que puedan impulsar el crecimiento¹⁵, no obstante lo cual actualmente se están explorando nuevas ampliaciones de infraestructura y relacionadas con el comercio. Jamaica cuenta con una fuerza laboral de habla inglesa, tiene proximidad con el mercado de los Estados Unidos y está estratégicamente situada entre los corredores marítimos que conducen al Canal de Panamá. En este sentido, el país está actualmente estudiando la posibilidad de

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. "Productive policies in Jamaica". Serie de documentos de trabajo del BID 128.

¹⁴ PNUD. Se encuentra en <http://www.jm.undp.org/content/jamaica/en/home/countryinfo/>.

¹⁵ Véase un análisis al respecto en "Policies for Achieving Structural Transformation in the Caribbean", Banco Interamericano de Desarrollo, documento para debate sobre desarrollo del sector privado #2, octubre de 2009.

emprender una importante iniciativa de infraestructura para el transporte de mercancías y la prestación de servicios a las rutas de transporte marítimo y carga aérea. Con esta iniciativa, Jamaica pretende convertirse en un núcleo de logística en el Caribe, lo que se ha señalado como una de las principales metas nacionales en el plan de desarrollo de Jamaica recientemente concluido (véase el párrafo 3.1).

III. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA NACIONAL Y PROGRAMA DEL BID EN JAMAICA PARA 2009-2014

A. Instrumentos para la planificación estratégica del país

- 3.1 En 2009, el gobierno presentó su primer plan de desarrollo a largo plazo, denominado Visión 2030, en el cual se definieron cuatro metas nacionales y 15 resultados con miras a posicionar a Jamaica como país desarrollado hacia 2030¹⁶. El plan Visión 2030 se ejecuta mediante la aplicación de marcos de política socioeconómica a mediano plazo. Durante el período comprendido en la presente evaluación del programa de país, el gobierno preparó dos marcos de política socioeconómica a mediano plazo (2009-2012 y 2012-2015), en los cuales se definieron varios resultados nacionales, relacionados principalmente con la protección y la seguridad, la estabilidad macroeconómica, un entorno empresarial propicio (incluida la eficiencia energética), el desarrollo del capital humano, la reducción de riesgos, la adaptación al cambio climático y la eficacia en términos de gobernanza.
- 3.2 En 2013, el gobierno emitió el Documento de Política Fiscal para 2013-2014 a fin de dar seguimiento a la implementación de los marcos de política socioeconómica a mediano plazo. En consonancia con el programa del Servicio Ampliado del FMI, el aludido documento incluye un plan de consolidación fiscal que contiene medidas tendientes a reducir la relación deuda pública-PIB a 100% para el ejercicio fiscal 2015/2016 y mantener un superávit primario del gobierno central de 7,5% del PIB a mediano plazo.

B. Estrategia del Banco para 2009-2014

- 3.3 Esta evaluación del programa de país abarca el programa del Banco en Jamaica entre 2009 y 2014, por lo que se analizan dos estrategias de país y dos actualizaciones de dichas estrategias (Gráfico 1 del Anexo). Como resultado de ambas actualizaciones, una realizada en noviembre de 2008 (documento

¹⁶ Las cuatro metas son las siguientes: (i) los jamaíquinos están empoderados para realizar su pleno potencial como consecuencia de la especial atención que se presta a la educación, la salud y la protección social; (ii) la sociedad jamaíquina es segura, cohesiva y justa como consecuencia de la especial atención que se presta a la gobernanza efectiva y la seguridad; (iii) la economía de Jamaica es próspera como consecuencia de condiciones macroeconómicas estables, la mejora del clima empresarial, la seguridad energética y la sólida infraestructura económica; y (iv) Jamaica tiene un medio natural saludable como consecuencia del manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.

GN-2422-3) y otra en abril de 2010 (documento GN-2570)¹⁷, la estrategia de país para 2006-2009 (documento GN-2422-1) permaneció en vigor hasta septiembre de 2010. La primera actualización ya marcó un cambio importante en la asistencia del Banco al país, que se refleja en un volumen superior de préstamos y en un mayor énfasis en el apoyo a las medidas de estabilización macroeconómica de Jamaica, a la luz de la crisis mundial en ciernes. Originalmente, se planeaba debatir una nueva estrategia de país en septiembre de 2010, pero debido a las incertidumbres suscitadas en las perspectivas macroeconómicas de Jamaica, no se aprobó una nueva estrategia de país sino hasta principios de 2013 (documento GN-2694-2, que abarca el período 2013-2014). A partir de 2010, la Administración del Banco elaboró documentos de programación de país. En el Cuadro 3.1 se resumen los principales sectores prioritarios señalados en las dos estrategias de país que se aplicaron durante el período comprendido en la evaluación.

Cuadro 3.1
Resumen de las prioridades de la estrategia de país

	Sector prioritario	Objetivos predominantes del BID
2009-2010 <i>(sobre la base de la estrategia de país 2006-2009 y sus actualizaciones)*</i>	Desarrollo del sector privado	Aumento de la producción y el valor agregado en el sector privado de un modo sostenible y uso intensivo de la mano de obra mediante el crecimiento orgánico y la absorción del sector informal.
	Mejor relación costo-calidad de los recursos	Un mayor grado de eficiencia que le permita a Jamaica aprovechar mejor un nivel determinado de recursos.
	Reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales	Mejora de las actividades de prevención y asistencia para las obras de rehabilitación y reconstrucción según sea necesario.
2013-2014 <i>(sobre la base de la estrategia de país 2013-2014)**</i>	Sostenibilidad fiscal	Reducción del gasto y aumento paralelo de los ingresos.
	Protección y seguridad social	Fortalecimiento de los principales programas de redes de protección social, mejora de la calidad y el acceso a educación y capacitación, y aumento de la protección y la seguridad.
	Sector financiero y entorno empresarial	Mejora del acceso a financiamiento, disminución del costo de la actividad comercial, reducción de los riesgos del sistema financiero y ejecución de iniciativas del gobierno destinadas a aumentar la productividad de la mano de obra.

* En la segunda actualización de la estrategia de país (2010) se agregaron las “finanzas públicas” como nuevo sector prioritario.

** Se definió la gestión del riesgo de desastres y la mitigación del cambio climático como tema transectorial.

¹⁷ La actualización de 2010 (GN-2570) abarcó a Argentina, Brasil, Jamaica, México, la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

C. Cartera de operaciones del Banco para 2009-2014

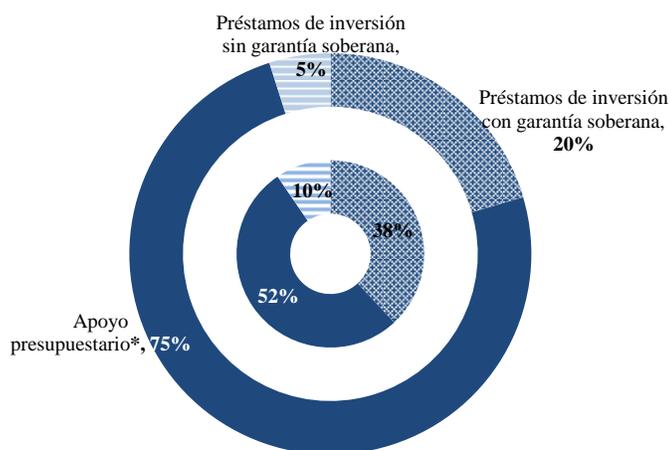
- 3.4 Durante el período comprendido en el análisis, el apoyo financiero del Banco a Jamaica aumentó considerablemente. Entre enero de 2009 y marzo de 2014, el Banco aprobó alrededor de US\$1.560 millones en 21 operaciones nuevas de préstamo, cifra que quintuplica con creces la suma aprobada entre 2003 y 2008 (alrededor de US\$300 millones en 12 operaciones de préstamo). La diferencia entre ambos períodos se debe en parte a que no se aprobaron préstamos nuevos entre 2005 y principios de 2008 y en parte a que se prestó un apoyo presupuestario sustancial en el contexto de los programas del FMI. La cartera aprobada desde 2009 comprende una amplia gama de temas, pero se concentra principalmente en la reforma del sector público y la competitividad (43%), los sectores sociales (inversión social, educación y seguridad ciudadana, 24%), infraestructura y energía (19%, Cuadro 2 del Anexo)¹⁸.
- 3.5 Los préstamos con garantía soberana representaron 95% del monto aprobado entre enero de 2009 y marzo de 2014, por un total de casi US\$1.500 millones (19 préstamos). Alrededor de 75% de este monto consistió en operaciones de apoyo presupuestario (préstamos de emergencia y préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, Gráfico 3.2), la mitad de los cuales se aprobó en 2010¹⁹. Se aprobaron casi US\$77 millones en forma de dos préstamos de inversión sin garantía soberana para el turismo y el transporte, cifra mayor que la aprobada entre 2003 y 2008 (US\$42 millones, tres operaciones²⁰) sin garantía soberana.

¹⁸ Estos porcentajes se basan en el número de operaciones aprobadas (véase el Cuadro 3 del Anexo).

¹⁹ El apoyo combinado del FMI, el Banco Mundial y el BID a Jamaica en 2010 representó alrededor de 20% del PIB.

²⁰ Incluye dos mecanismos de financiamiento para el comercio exterior: First Caribbean International Bank Ltd. (JA-L1017, 2008) y First Global Bank Limited (JA-L1004, 2006).

Gráfico 3.2
Cartera de préstamos aprobados por instrumento
2009-marzo de 2014



*Incluye una operación híbrida aprobada en 2010 (JA-L1024), dos tercios de la cual fueron en la modalidad de préstamo de apoyo a reformas de política.

Nota: El círculo exterior refleja el porcentaje de crédito aprobado, y el círculo interior, el porcentaje de operaciones aprobadas.

- 3.6 Los desembolsos de préstamos también aumentaron marcadamente durante el período de la evaluación. Entre enero de 2009 y marzo de 2014 se desembolsaron alrededor de US\$1.230 millones para operaciones con y sin garantía soberana, en comparación con los US\$325 millones desembolsados en el período 2003-2008 (durante el cual la cartera activa se redujo considerablemente debido a cancelaciones) y con los US\$460 millones desembolsados entre 1997 y 2002.
- 3.7 Las operaciones de cooperación técnica aprobadas también aumentaron en el período comprendido en el análisis. Entre 2009 y marzo de 2014, el Banco aprobó alrededor de US\$18 millones en operaciones de cooperación técnica para Jamaica, el triple del monto aprobado entre 2003 y 2008. El programa de asistencia técnica no se limita a las áreas comprendidas en la cartera de préstamos, pero la mayoría de las operaciones estuvieron destinadas a las mismas áreas que el programa de préstamos, a saber, sectores sociales (24%), reforma del sector público (21%), e infraestructura y energía (17%) (Cuadro 3 del Anexo)²¹. El Banco también aprobó tres operaciones no reembolsables para inversión durante el período de la evaluación, por un total de alrededor de US\$19 millones, en las áreas de energía, reforma del sector público y seguridad ciudadana.

²¹ Estos porcentajes se basan en el número de operaciones aprobadas (véase el Cuadro 4 del Anexo).

IV. ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

- 4.1 En el curso del período comprendido en el análisis, el Banco trabajó en una amplia gama de sectores, pero tanto la cartera de préstamos como la de asistencia técnica se concentraron en tres áreas principales, a saber: reforma del sector público y competitividad, sectores sociales (inversión social, educación y seguridad ciudadana) e infraestructura y energía (Cuadros 2 y 3 del Anexo). Por lo tanto, aunque la evaluación del programa de país analizará el trabajo del Banco con Jamaica en su totalidad, la atención se centrará en estas tres áreas. Además, en vista de la importancia que revisten los instrumentos de desembolso rápido en la cartera (a saber, los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política), la evaluación prestará especial atención a las reformas que se están llevando a cabo con los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política y las operaciones de cooperación técnica conexas.
- 4.2 En vista del mandato de OVE de proporcionar oportunamente lecciones aprendidas y recomendaciones para la próxima estrategia de país, la presente evaluación se enfocará en las operaciones con y sin garantía soberana aprobadas entre enero de 2009 y el primer semestre de 2014²², así como en las operaciones que se aprobaron durante el período anterior, pero que se desembolsaron en proporción considerable durante el lapso comprendido en esta evaluación. En cuanto a productos no reembolsables, la evaluación se centrará en aquellos que fueron estructurados como parte de un programa de mayor alcance (es decir, vinculados de manera directa o indirecta a una operación crediticia) y en operaciones de cooperación técnica vigentes traspasadas del período anterior.
- 4.3 Aunque esta evaluación abarcará formalmente el trabajo del BID, podrían incluirse también operaciones del FOMIN y la CII si se considera conveniente.

V. PREGUNTAS PARA LA EVALUACIÓN

- 5.1 En la evaluación del programa de país se determinará si el programa ejecutado por el Banco entre 2009 y 2014 estuvo ceñido a las necesidades de desarrollo de Jamaica, así como a los objetivos definidos en la estrategia de país. La evaluación examinará, además, la evolución del programa del Banco y su adaptación a las prioridades macroeconómicas del país, y se determinará la medida en que se hayan tenido en cuenta las recomendaciones de la evaluación anterior del programa de país. A continuación se presentan preguntas específicas sobre la pertinencia, la ejecución, la efectividad y la sostenibilidad del apoyo del Banco a Jamaica.

²² Cabe señalar que, al 31 de marzo, se había aprobado casi 90% de las operaciones sin garantía soberana que se preveía aprobar en 2014 y más de 95% de los desembolsos previstos para 2014 (descritos en el documento de programación para 2014). La única operación reembolsable que todavía estaba en trámite para 2014 es un préstamo de inversión con garantía soberana: el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia III (JA-L1043).

A. Pertinencia

5.2 La pertinencia se refiere a *la medida en que la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia de los bancos multilaterales de desarrollo son congruentes con las necesidades del país y con los planes y las prioridades del gobierno en materia de desarrollo* (documento RE-348-3). En este rubro, la evaluación del programa de país procurará dar respuesta a las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué grado de congruencia tuvieron los objetivos estratégicos del Banco, tal como se definen en las estrategias de país, con los desafíos que enfrenta Jamaica para su desarrollo y con las prioridades del gobierno?
- b. Durante el período en que no hubo una estrategia de país, ¿cómo se orientó el apoyo del Banco? ¿Qué grado de pertinencia tuvo ese apoyo para las prioridades del desarrollo de Jamaica?
- c. ¿Hubo un buen grado de afinidad entre la cuantía global de financiamiento del Banco y la combinación específica de instrumentos utilizados a la luz de la situación macroeconómica y fiscal del país?
- d. ¿Qué factores explican los aumentos de financiamiento propuestos en las actualizaciones de la estrategia de país en comparación con las hipótesis originales de financiamiento? ¿Qué factores explican la aprobación de la actual estrategia de país (2013-2014) sin un monto global de financiamiento?
- e. ¿Fue pertinente el programa, y especialmente las reformas realizadas mediante préstamos en apoyo de reformas de política, en vista de las prioridades de desarrollo y las circunstancias macroeconómicas del país?
- f. ¿Qué combinación de instrumentos aplicó el Banco para promover el crecimiento liderado por el sector privado?
- g. ¿En qué medida tuvo en cuenta el Banco los programas de otros socios externos que estaban prestando asistencia a Jamaica y coordinó con ellos?

B. Ejecución y efectividad

5.3 En lo que atañe a la evaluación de la ejecución del programa del Banco, la efectividad se refiere a *la medida en que los instrumentos de asistencia alcanzaron las intenciones y los objetivos establecidos [en la estrategia de país y en el programa]* (documento RE-348-3). En la evaluación se abordarán, entre otras, las siguientes interrogantes:

- a. ¿En qué medida se han alcanzado los resultados que se plantearon para las operaciones con y sin garantía soberana ejecutadas por el Banco en las áreas de reforma y competitividad del sector público, sectores sociales e infraestructura y energía?
- b. ¿Fueron eficaces las reformas y los acuerdos institucionales que respaldaron los préstamos en apoyo de reformas de política?

- c. ¿Qué factores explican el éxito o fracaso obtenido en la ejecución del programa?
- d. ¿En qué medida ha podido asegurar el Banco la efectividad de sus operaciones mediante la detección de los riesgos y su oportuna mitigación?
- e. ¿En qué medida apoyó el Banco el uso de los sistemas nacionales y los utilizó?

C. Sostenibilidad

- 5.4 La sostenibilidad es “*la probabilidad de que los resultados reales y previstos resistan los riesgos una vez concluido el período de ejecución del programa*” (RE-348-3). En la evaluación se abordarán las siguientes preguntas:
- a. ¿Qué probabilidad hay de que el resultado de las intervenciones del Banco sea sostenible?
 - b. ¿En qué medida previó el Banco los desafíos que habría que resolver para la sostenibilidad? ¿Trató de atenuarlos? ¿Cómo abordó los casos en que las reformas o sus resultados no fueron duraderos?

VI. FUENTES DE DATOS

- 6.1 A fin de abordar las preguntas precedentes, en la evaluación se usarán diversas fuentes de información (Cuadro 4 del Anexo), entre ellas entrevistas con los principales interesados y observadores informados, tales como funcionarios y ex funcionarios jamaquinos, gerentes y funcionarios del BID (en particular jefes de equipos de proyectos y especialistas sectoriales del Banco), representantes pertinentes de otros organismos internacionales (especialmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y organismos de las Naciones Unidas), beneficiarios de proyectos del BID y representantes de la sociedad civil jamaquina que están al corriente de la problemática de desarrollo de Jamaica o del programa del Banco. Se usarán datos e información del BID y de otras fuentes (especialmente del Gobierno de Jamaica, el Banco de Jamaica, el Banco Mundial, el FMI y las Naciones Unidas) para documentar e interpretar la medida en que se hayan concretado o no los efectos y los resultados previstos de las estrategias de país y las operaciones del BID, así como la posible relación causal con las reformas apoyadas por el Banco.
- 6.2 OVE también analizará las estrategias de país y sus actualizaciones pertinentes, documentos de programación de país, propuestas de préstamos y de operaciones no reembolsables, informes de seguimiento y de terminación de proyectos, evaluaciones de proyectos y otros materiales pertinentes producidos por el Banco y los organismos ejecutores. OVE complementará las entrevistas y documentará el examen con un análisis estadístico de las bases de datos administrativos del Banco, según sea necesario. Anteriormente se usaron las siguientes bases de datos: presupuesto administrativo (BUDGET), preparación de proyectos (OPUS),

condiciones contractuales (OPMAS), adquisiciones (PRISM), tiempo del personal (TRS) y transacciones financieras (LMS).

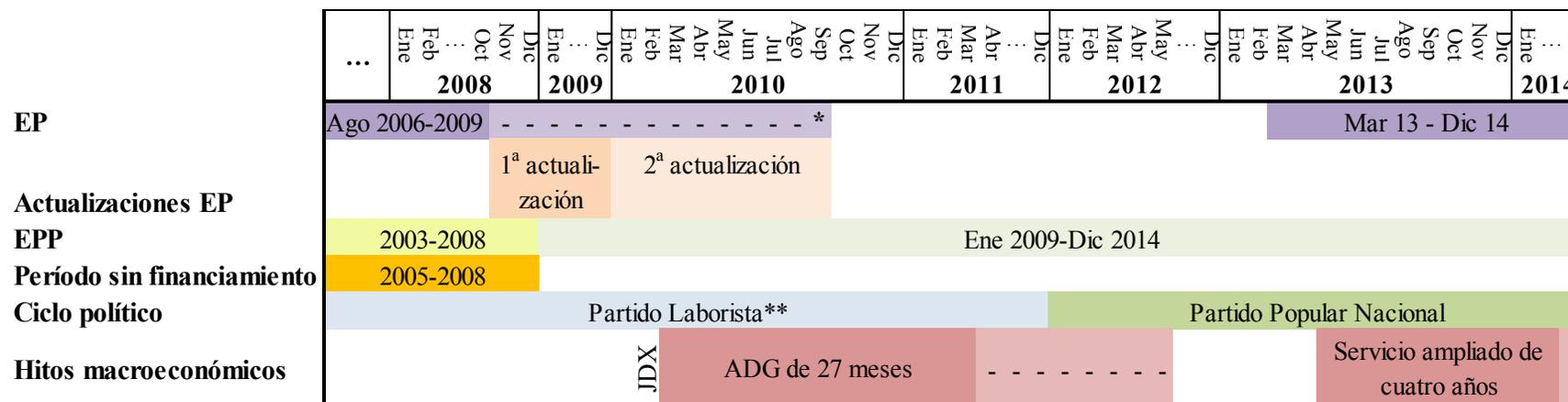
VII. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 7.1 El equipo de evaluación está integrado por Agustina Schijman, Ali Khadr, Miguel Soldano, Ricardo Marto, Paola Buitrago, Peter Freeman, Monika Huppi y Andrea Florimon.
- 7.2 El cronograma previsto para la evaluación es el siguiente:

Actividad	Fecha
Misión de evaluación	Mediados de mayo
Versión preliminar del examen interno en OVE	Fines de agosto
Segunda versión para recabar comentarios del gobierno y la Administración	Fines de septiembre
Entrega del proyecto revisado a la Secretaría para traducción	Mediados de noviembre
Deliberación sobre la evaluación del programa de país en el Directorio Ejecutivo	Por determinar

GRÁFICOS Y CUADROS

**Gráfico 1
Cronograma**



Cuadro 2
Préstamos aprobados (con y sin garantía soberana) por tema (2009-marzo de 2014)

Área de trabajo	Número	Número (%)	Monto aprobado originalmente (en miles)	Monto aprobado originalmente (%)
Reforma del sector público	9	43%	810	52%
<i>Gestión de las finanzas públicas</i>	7	33,3%	690	44,2%
<i>Competitividad*</i>	2	9,5%	120	7,7%
Sectores sociales	5	24%	196	13%
<i>Inversión social</i>	3	14,3%	130	8,3%
<i>Educación</i>	1	4,8%	45	2,9%
<i>Seguridad ciudadana</i>	1	4,8%	21	1,3%
Infraestructura y energía	4	19%	233	15%
<i>Agua y saneamiento</i>	1	4,8%	133	8,5%
<i>Transporte</i>	2	9,5%	80	5,1%
<i>Energía</i>	1	4,8%	20	1,3%
Otra	3	14%	321,75	21%
<i>Mercados financieros**</i>	1	4,8%	300	19,2%
<i>Agricultura</i>	1	4,8%	15	1,0%
<i>Turismo</i>	1	4,8%	6,75	0,4%
Total	21	100%	1560,75	100%

Fuente: OVE, basándose en el almacén de datos del Banco.

*Incluye varios componentes relacionados con las finanzas públicas.

**Programa de liquidez para la sostenibilidad del crecimiento - Programa de emergencia.

Cuadro 3
Operaciones de cooperación técnica y operaciones no reembolsables para inversiones, por tema (2009-marzo de 2014)

	Área de trabajo	Número	Número (%)	Monto aprobado originalmente (en miles)	Monto aprobado originalmente (%)
Operaciones de CT	Reforma del sector público	9	21,4%	5,0	28,0%
	<i>Finanzas públicas</i>	2	4,8%	1,3	7,3%
	<i>Otras reformas</i>	6	14,3%	3,0	17,0%
	<i>Competitividad*</i>	1	2,4%	0,7	3,7%
	Sectores sociales	10	24%	4,5	24,5%
	<i>Inversión social</i>	6	14,3%	2,3	12,1%
	<i>Seguridad ciudadana</i>	2	4,8%	1,2	6,8%
	<i>Educación</i>	2	4,8%	1,0	5,6%
	Infraestructura y energía	7	16,7%	4,3	24,3%
	<i>Transporte</i>	3	7,1%	1,07	6,0%
	<i>Energía</i>	2	4,8%	0,9	5,3%
	<i>Agua y saneamiento</i>	1	2,4%	1,5	8,3%
	<i>Desarrollo urbano y vivienda</i>	1	2,4%	0,8	4,7%
	Otras	11	26,2%	4,0	22,5%
	<i>Medio ambiente y desastres naturales</i>	5	11,9%	1,9	10,7%
<i>Plan de acción para países C+D</i>	4	9,5%	0,8	4,6%	
<i>Agricultura</i>	3	7,1%	0,6	3,1%	
<i>Emprendedores e inclusión financiera</i>	3	7,1%	0,4	2,4%	
<i>Ciencia y tecnología</i>	1	2,4%	0,3	1,8%	
	Total	42	100%	17,8	100,0%
Operaciones no reembolsables para inversiones**	Reforma del sector público	1	33,3%	6,65	35,2%
	Infraestructura y energía (energía)	1	33,3%	0,75	4,0%
	Social (seguridad ciudadana)	1	33,3%	11,5	60,8%
	Total	3	100%	18,9	100%

Fuente: OVE, basándose en el almacén de datos del Banco.

*Incluye varios componentes relacionados con las finanzas públicas.

**Operaciones JA-X1007, JA-X1001 y JA-X1006.

Cuadro 4
Preguntas para la evaluación y fuentes de información

	Preguntas para la evaluación	Fuentes de información
PERTINENCIA	¿Qué grado de congruencia tuvieron los objetivos estratégicos del Banco, tal como se definen en las estrategias de país, con los desafíos que enfrenta Jamaica para su desarrollo y con las prioridades del gobierno?	Estrategias de país y sus actualizaciones, documentos de programación de país, documento de desarrollo nacional, estudios de diagnóstico realizados por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con los principales interesados
	Durante el período en que no hubo una estrategia de país, ¿cómo se orientó el apoyo del Banco? ¿Qué grado de pertinencia tuvo ese apoyo para las prioridades del desarrollo de Jamaica?	Documentos de programación de país, entrevistas con los principales interesados, documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica
	¿Hubo un buen grado de afinidad entre la cuantía global de financiamiento del Banco y la combinación específica de instrumentos utilizados a la luz de la situación macroeconómica y fiscal del país? ¿Fue el flujo de caja cíclico, anticíclico o acíclico?	Estrategias de país y sus actualizaciones, documentos de programación de país, documento de desarrollo nacional, evaluaciones de la sostenibilidad macroeconómica realizadas por el BID, notas macroeconómicas del BID, almacén de datos del BID (OPS, OVEDA, Finance Data Mart, FIN LMS), estudios de diagnóstico hechos por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con los principales interesados
	¿Qué factores explican los aumentos de financiamiento propuestos en las actualizaciones de la estrategia de país en comparación con las hipótesis originales de financiamiento? ¿Qué factores explican la aprobación de la actual estrategia de país sin un monto global de financiamiento?	Entrevistas con los principales interesados
	¿Fue pertinente el programa, y especialmente las reformas realizadas mediante préstamos en apoyo de reformas de política, en vista de las prioridades de desarrollo y las circunstancias macroeconómicas del país?	Estrategias de país y sus actualizaciones, documentos de programación de país, documento de desarrollo nacional, estudios de diagnóstico hechos por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con los principales interesados
	¿Qué combinación de instrumentos aplicó el Banco para promover el crecimiento liderado por el sector privado?	Entrevistas con los principales interesados
	¿En qué medida tuvo en cuenta el Banco los programas de otros socios externos que estaban prestando asistencia a Jamaica y coordinó con ellos?	Entrevistas con los principales interesados, examen de las carteras de los principales socios multilaterales y bilaterales en el desarrollo
EJECUCIÓN Y EFECTIVIDAD	¿En qué medida se han alcanzado los resultados que se plantearon para las operaciones con y sin garantía soberana ejecutadas por el Banco en las áreas de reforma y competitividad del sector público, sectores sociales e infraestructura y energía?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, informes de seguimiento del avance de proyectos, informes de terminación de proyectos, informes de la cartera, datos del gobierno, el BID, el Banco Mundial y el FMI, entrevistas con los principales interesados

	Preguntas para la evaluación	Fuentes de información
	¿Fueron eficaces las reformas y los acuerdos institucionales que respaldaron los préstamos en apoyo de reformas de política?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, datos del gobierno, el BID, el Banco Mundial y el FMI, entrevistas con los principales interesados
	¿Qué factores explican el éxito o fracaso obtenido en la ejecución del programa?	Entrevistas con los principales interesados
	¿En qué medida ha podido asegurar el Banco la efectividad de sus operaciones mediante la detección de los riesgos y su oportuna mitigación?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, documentos de programación de país, entrevistas con los principales interesados
	¿En qué medida apoyó el Banco el uso de los sistemas nacionales y los utilizó?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, documentos de programación de país, notas técnicas fiduciarias, entrevistas con los principales interesados
SOSTENIBILIDAD	¿Qué probabilidad hay de que el resultado de las intervenciones del Banco sea sostenible?	Informes de seguimiento del progreso, informes de terminación de proyectos, informes de la cartera, datos del gobierno, el BID, el Banco Mundial y el FMI, entrevistas con los principales interesados
	¿En qué medida previó el Banco los desafíos que habría que resolver para la sostenibilidad? ¿Trató de atenuarlos? ¿Cómo abordó los casos en que las reformas o sus resultados no fueron duraderos?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, documentos de programación de país, entrevistas con los principales interesados