




Evaluación del Programa de País

Jamaica

2009-2014



En este documento se presenta una evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Programa de País del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) con Jamaica durante el periodo 2009-2014. Ésta es la tercera evaluación independiente de OVE del programa del Banco con Jamaica. En las evaluaciones anteriores se examinaron los periodos 1990-2002 (documento RE-310, octubre de 2005) y 2003-2008 (documento RE-365, junio de 2010).

De acuerdo con el Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País (documento RE-348-3) del Banco, la principal función 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 el programa generales de la asistencia del Banco a un país”. Al igual que en otras evaluaciones de programas de país, se examina el apoyo del Banco al país con dos finalidades: fortalecer la rendición de cuentas y facilitar el aprendizaje.

Esta evaluación abarca una cartera que incluye todas las operaciones aprobadas entre 2009 y julio de 2014, junto con otras aprobadas anteriormente, pero ejecutadas durante ese periodo. En los anexos de este documento se incluyen los detalles de la cartera.

Para la preparación de este documento, OVE entrevistó a unas 130 personas, incluidas las principales contrapartes del Banco entre las autoridades jamaíquinas, las unidades de ejecución de los proyectos, miembros de la sociedad civil y el sector privado, representantes de organismos multilaterales con presencia en Jamaica, el Gerente General del Departamento de Países del Grupo Caribe del Banco, los Representantes actual y anterior del Banco en Jamaica, y personal del Banco en la Representación y en la Sede. OVE también visitó los sitios de proyectos apoyados por el BID para evaluar los avances y los desafíos de su ejecución.

Evaluación de Programa de País:

Jamaica

2009-2014

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo
Noviembre 2014



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, 2014**

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

RE-468-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS	1
A. Aspectos estructurales	1
B. Sucesos en el periodo abarcado por la evaluación, 2009-2014	3
C. Perspectivas a mediano plazo.....	5
2. PROGRAMA DEL BANCO.....	7
A. Pertinencia de los documentos estratégicos.....	7
B. Pertinencia del programa ejecutado.....	10
1. Programa global.....	10
2. Desempeño de la cartera de préstamos de inversión	14
3. Coordinación con otros socios de desarrollo	16
4. Dotación de personal de la Representación	16
3. EFICACIA DEL PROGRAMA	19
A. Objetivos y enfoque estratégicos.....	19
B. Resultados por objetivo estratégico.....	20
1. Sostenibilidad fiscal	20
2. Protección y seguridad sociales.....	26
3. Sector financiero y clima de negocios.....	30
4. Utilización de los sistemas nacionales.....	33
5. Infraestructura y agricultura.....	33
6. Resumen.....	36
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

[CUADROS Y GRÁFICOS](#)

[MATRIZ DE RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS](#)

NOTA SECTORIAL:

[APOYO DEL BID PARA EL SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL](#)

[APOYO DEL BID PARA LOS SECTORES FISCAL Y DE COMPETITIVIDAD](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CID	Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana
CCB	Departamento de Países del Grupo Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM	División Gestión Fiscal y Municipal
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PATH	<i>Programme of Advancement through Health and Education</i> [Programa de Progreso mediante Salud y Educación]
PIB	Producto interno bruto
PSCJ	Programa de Justicia y Seguridad Ciudadana
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo

Esta evaluación fue preparada por el equipo de proyecto integrado por Agustina Schijman, Ali Khadr, Monika Huppi, Ricardo Marto, Paola Buitrago, Peter Freeman y Andrea Florimon, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray (Directora de OVE).

El equipo desea expresar su gratitud a todas las personas que contribuyeron a la presente Evaluación del Programa de País. En primer lugar, agradecemos la ayuda que recibimos de las autoridades de Jamaica y otras contrapartes en el país por la generosidad con la que nos brindaron su tiempo y la información y documentación que nos proporcionaron, así como por sus opiniones sinceras sobre el trabajo del Banco. En segundo lugar, hacemos extensivo nuestro agradecimiento a la Administración y el personal del Banco, en especial al personal en la Representación en Jamaica. Por último, gracias por sus valiosas aportaciones a nuestros colegas de OVE Cesar Bouillon, Hector Conroy, Michelle Fryer, Roland Michelitsch, Juan Manuel Puerta, Leslie Stone y David Suarez.



Jamaica ha registrado un débil crecimiento, con una tasa promedio anual del 0,54% en el último decenio, nivel inferior al del resto de los países de América Latina y el Caribe.

Resumen Ejecutivo

CONTEXTO

Jamaica, una pequeña economía abierta de ingresos medianos, es uno de los países más endeudados del mundo. La relación deuda pública/PIB se ha mantenido por arriba del 125% desde principios de la década de 2000 y las altísimas tasas de interés nacionales han abultado los pagos de intereses, que figuran entre los más elevados del mundo.

Además del sobreendeudamiento, Jamaica ha registrado un débil crecimiento, con una tasa promedio anual del 0,54% en el último decenio, nivel inferior al del resto de los países de América Latina y el Caribe. Con el afán de evitar que siga aumentando la deuda pública, en ese mismo periodo el país ha tenido que generar superávits primarios del 6,7% del PIB en promedio, sobre todo a costa de la inversión pública. Las distorsiones tributarias, en especial el opaco conjunto de exenciones impositivas vigente antes de la reforma tributaria de 2013, y el delito y la violencia también se han señalado sistemáticamente como factores que perjudican la actividad económica. Durante el periodo examinado en la evaluación, Jamaica hizo un gran esfuerzo para reducir la carga de la deuda y aumentar la sostenibilidad fiscal. A principios de 2010, suscribió un acuerdo de derecho de giro de 27 meses con el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero incumplió algunas de las metas fiscales del programa, que se dio por concluido a finales de 2011. En 2012 cambió el gobierno y en mayo de 2013 se llegó a un acuerdo de cuatro años con el FMI en el marco del Servicio Ampliado, que se complementó con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) y el Banco Mundial por US\$510 millones cada uno. En septiembre de 2014 se terminó la quinta revisión del programa, cuyo desempeño avanza por buen camino.

PROGRAMA DEL BANCO

Desde 2009 la relación del BID con Jamaica se ha regido por dos actualizaciones de la Estrategia de País 2006-2009 y una nueva Estrategia de País (2013-2014), con un vacío de 2,5 años en medio. Las actualizaciones de la Estrategia de País en realidad no eran tales, sino que sirvieron sobre todo para aumentar la asignación de financiamiento, aunque sin presentar bases analíticas que justificaran los aumentos. En términos generales, las prioridades del Banco mantuvieron una amplia continuidad y un alto grado de pertinencia. En la Estrategia de País 2006-2009 se definieron como ámbitos prioritarios el desarrollo del sector privado, la optimización de los recursos y la reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales. Los ámbitos prioritarios y los objetivos estratégicos de la Estrategia de País 2013-2014 fueron similares, pero más focalizados y mejor definidos, a saber, sostenibilidad fiscal, protección y seguridad sociales, y sector financiero y clima de negocios.

En su ejecución, el programa fue considerablemente más amplio que el analizado en la anterior Evaluación del Programa de País. Desde 2009 hasta julio de 2014, el Banco aprobó aproximadamente US\$1.580 millones en 22 préstamos, incluidas dos operaciones sin garantía soberana, y US\$17 millones en 43 operaciones de cooperación técnica. Las aprobaciones se concentraron de manera creciente en el ámbito de las finanzas públicas, seguido por los sectores sociales, en consonancia con las necesidades más apremiantes de Jamaica. La infraestructura también se mantuvo como un eje de trabajo.

Más de tres cuartas partes de las operaciones con garantía soberana aprobadas adoptaron la forma de series programáticas en apoyo de reformas de política, lo que representa una proporción bastante mayor a la de grupos de países comparables o de la propia Jamaica en periodos anteriores. Con el impulso del apoyo presupuestario, de enero de 2009 a mediados de 2014 el programa ejecutado desembolsó aproximadamente US\$1.300 millones en recursos con garantía soberana (lo que equivale a un promedio anual del 1,6% del PIB), suma sin precedentes que ayudó a solventar casi una décima parte de las necesidades brutas de financiamiento del gobierno. Los desembolsos del BID alcanzaron su nivel máximo en 2010 con alrededor de US\$625 millones, como resultado de la decisión del Banco de concentrar la concesión de financiamiento al principio del periodo para apoyar el acuerdo de derecho de giro; este monto figura entre los más altos jamás desembolsados por el Banco a un país prestatario en un solo año, en términos per cápita y como porcentaje del PIB. El Banco adoptó una postura más cautelosa cuando el acuerdo de derecho de giro empezó a dar señales de no ceñirse a lo previsto. En general, la importancia financiera del BID fue en aumento a lo largo del periodo, al igual que su exposición, de tal modo que ahora Jamaica representa el 1,9% de la exposición total del Banco a países clientes, en comparación con el 1,1% en 2008.

El BID contribuyó técnica y financieramente a mejorar el perfil de la deuda de Jamaica. En el aspecto técnico, el asesoramiento del Banco influyó en la consecución de un canje voluntario de la deuda interna a principios de 2010 que redujo notablemente los costos

internos por concepto de intereses y alargó los vencimientos. Desde la óptica financiera, el BID contribuyó a elevar el porcentaje multilateral de la deuda total del 7,3% al 18,6% entre marzo de 2008 y 2014. Aunque este cambio no se ha vinculado con ninguna mejora en la estructura de vencimientos de la deuda externa, los costos de los intereses se han reducido de un promedio del 6% al 4%.

Los ámbitos abarcados por el financiamiento en apoyo de reformas de política convergían en gran parte con la agenda de reformas del gobierno y el enfoque de las medidas de reforma era adecuado. Varios de los activadores de desembolsos de los programas del Banco en apoyo de reformas de política estaban bien integrados con los parámetros de referencia de los programas del FMI. A pesar de algunas demoras en la instrumentación de las reformas, sólo se ha truncado una de las seis series programáticas en apoyo de reformas de política y las reformas que planteaba prosiguieron en el marco de un posterior programa del mismo tipo. Las operaciones de cooperación técnica complementaron la cartera de financiamiento y en muchos casos tuvieron como propósito preparar trabajos de diagnóstico y ayudar al país a cumplir con los activadores de desembolsos de los programas en apoyo de reformas de política.

En consonancia con las tendencias globales del Banco, se observó una mejora en los plazos para la preparación de proyectos y en el desempeño de la ejecución de préstamos de inversión. No obstante, persistieron varios impedimentos para la ejecución de proyectos y los plazos de implementación siguieron rebasando lo previsto. En un contexto en el que la inversión pública está sujeta a fuertes restricciones, la mayoría de los préstamos de inversión se han visto afectados por la falta de margen de maniobra en el presupuesto nacional y, en algunos casos, los préstamos sobredimensionados han acentuado la vulnerabilidad de la cartera de inversiones.

EFICACIA DEL PROGRAMA

Para esta Evaluación del Programa de País, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) analizó la eficacia del programa con respecto a los objetivos estratégicos fijados por el Banco. En vista del gran tamaño de la cartera de financiamiento en apoyo de reformas de política, OVE complementó el análisis de resultados con un análisis de la “profundidad estructural” de más de 200 medidas de reforma que sirvieron como activadores de los desembolsos en los programas del Banco en apoyo de reformas de política. Las observaciones de OVE sobre la profundidad estructural apuntan a tres conclusiones generales. En primer lugar, casi la mitad de las medidas fueron de baja profundidad estructural, es decir, por sí solas no generarían cambios significativos, aunque podrían servir como peldaños para acercarse a reformas de envergadura. En segundo lugar, en cualquiera de las series programáticas en apoyo de reformas de política las medidas adoptadas en operaciones más tardías por lo general tuvieron una mayor profundidad estructural que las de operaciones más tempranas. Esto corrobora la idea de que, habitualmente, una operación inicial plantea medidas de procedimiento que preparan el terreno para las reformas más

trascendentales que vendrán con una operación posterior. Por último, los ámbitos de política y administración de ingresos, educación y gestión del gasto público tendieron a incluir medidas con una profundidad estructural alta y mediana.

El avance en la consecución de los objetivos estratégicos que se fijó el Banco fue desigual y muchas reformas continúan siendo una asignatura pendiente que requiere seguimiento para mostrar resultados. En el ámbito prioritario de la sostenibilidad fiscal, aunque no se ha alcanzado la meta a la que se aspiraba en la Estrategia de País, parece que el objetivo de disminuir la acumulación de deuda sigue una trayectoria relativamente favorable, sin por ello estar exenta de riesgos. Pese a que en su mayor parte todavía no hay resultados concretos visibles, el Banco también ha contribuido a avanzar en el objetivo de modernizar los sistemas de ingresos, en especial mediante el apoyo técnico que propició una reforma tributaria de gran calado a finales de 2013. Sin embargo, la administración de ingresos sigue requiriendo atención. El BID también ha trabajado en el fortalecimiento de los sistemas de gestión del gasto público, donde se han logrado ciertos progresos. La transformación del sector público, que ha traído consigo algunas mejoras relacionadas con los procesos, ha sido más bien lenta.

En el ámbito prioritario de protección y seguridad sociales, el BID ha avanzado en sus objetivos de reforzar y mejorar el impacto de la red de seguridad social, sobre todo respaldando una gran expansión de la cobertura y promoviendo algunos aumentos de la eficiencia, aunque no se han alcanzado todas las metas a las que se aspiraba en la Estrategia de País. El Banco también ha ayudado a impulsar reformas para elevar la calidad de la educación que parecen haber contribuido a la obtención de mejores resultados en el aprendizaje. De igual modo, con el apoyo continuo del Banco se han logrado avances en el objetivo de aumentar la protección y la seguridad, pues disminuyeron los homicidios y los tiroteos y hay una mayor satisfacción con la prevención del delito.

En el ámbito prioritario del sector financiero y el clima de negocios, se ha avanzado en el objetivo de facilitar el acceso a financiamiento, aunque en general aún es muy pronto para ver resultados. En cuanto al objetivo de reducir los costos de la actividad empresarial, se observan algunos logros en la expedición de títulos de propiedad de la tierra y el registro catastral, pero escasas mejoras en el clima de negocios en conjunto. Se ha progresado poco en los objetivos relacionados con la infraestructura y la agricultura.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En un contexto de escasa inversión pública, el marcado sesgo del financiamiento del Banco hacia el apoyo presupuestario fue una respuesta adecuada a la necesidad de Jamaica de establecer una política fiscal más estricta (y sus esfuerzos continuos en ese sentido) y abordar el sobreendeudamiento. Sin embargo, habría sido preferible

una mayor uniformidad, pues el financiamiento del BID mostró pronunciados altibajos. En retrospectiva, tal vez la concentración de financiamiento al inicio del periodo en torno del primer programa del FMI fue excesiva y, sin duda, no se justificó lo suficiente en la actualización correspondiente de la Estrategia de País. El Banco ha decidido actuar con más cautela en lo sucesivo haciendo que sus desembolsos durante la vigencia del Servicio Ampliado (por un total de US\$510 millones) sean acordes con los del Banco Mundial, de tal manera que se limite su exposición a Jamaica.

También se justificó la concentración del programa del Banco en las finanzas públicas. Entre 2009 y julio de 2014, casi un tercio de las aprobaciones se vinculaban con finanzas públicas, ámbito en el que el BID y el FMI mantuvieron una estrecha colaboración. Se prevé que la reforma tributaria de 2013 reduzca las distorsiones y fomente el desarrollo del sector privado como un motor de crecimiento. Las acciones del BID para ayudar a Jamaica a mejorar la protección social también fueron oportunas y complementaron el apoyo de otros socios. En el futuro seguirá siendo primordial que los principales socios de desarrollo de Jamaica colaboren estrechamente con el gobierno del país, tanto en el marco del Servicio Ampliado como más allá de éste.

Los persistentes problemas de ejecución y las necesidades financieras del gobierno han menoscabado la cartera de inversión. El limitado margen de maniobra fiscal, la complejidad del diseño de los proyectos, los prolongados procesos de adquisiciones, entre otras restricciones, han obstaculizado la ejecución de la cartera. En su mayoría, estas restricciones no son nuevas y habitualmente han causado extensiones en los proyectos de entre tres y cuatro años, lapso en el que los fondos han estado innecesariamente inmovilizados. Pese a ello, el Banco aprobó nuevo financiamiento para inversión, sobredimensionado y demasiado complejo, en sectores (en particular agua y saneamiento) donde las operaciones en curso exhibían un desempeño deficiente. En este contexto, el gobierno jamaicano ha solicitado la reasignación de fondos de proyectos, la mayoría de las veces de modo que se destinen a apoyo presupuestario.

El marco estratégico del Banco para colaborar con Jamaica fue discontinuo y el seguimiento de los resultados estratégicos, deficiente. Como el periodo que abarca la evaluación se caracterizó por circunstancias a menudo cambiantes en el país, los documentos de estrategia del Banco, cuando los había, tendían a ser someros y de corta duración. En la Estrategia de País 2013-2014 apenas se hacía referencia a los posibles resultados de la abultada cartera de operaciones de inversión (y de cooperación técnica) heredada del periodo anterior. Además, aunque no se trata precisamente de una característica exclusiva del programa con Jamaica, se prestó poca atención a las posibles sinergias entre el programa del sector público del Banco y las ventanillas del Grupo del Banco para el sector privado. Por último, salvo contadas excepciones, el seguimiento y evaluación de los resultados del programa fue deficiente.



Jamaica se ubica en el cinturón de huracanes y a menudo enfrenta tormentas, inundaciones y sequías, cuyos efectos ejercen una presión adicional sobre los escasos recursos fiscales y sobre sectores clave que dependen del clima, como la agricultura y el turismo.

© Ricardo Marto, 2014

OVE recomienda que, en lo sucesivo, el Banco:

1. **Vele por la continuidad de las estrategias de país y justifique de manera más adecuada las asignaciones de financiamiento.** Independientemente del financiamiento, el Banco debe evitar que haya interrupciones en la validez de los documentos estratégicos (trátase de estrategias de país o de sus actualizaciones) que sirven de marco para su colaboración con Jamaica. Los documentos de estrategia —que sería útil que abarcaran un periodo más largo aunque probablemente estarían sujetos a futuras revisiones— deberían presentar una justificación pormenorizada de las asignaciones de financiamiento, ya sea que se modifique una asignación antes aprobada o se establezca una nueva asignación, analizando diversas hipótesis y explicando cómo se prevé que los flujos de efectivo respondan a las necesidades de financiamiento del país.
2. **Concentre el financiamiento en apoyo de reformas de política en la profundización de las reformas de las finanzas públicas.** Aun en las hipótesis más optimistas, Jamaica seguirá necesitando durante varios años una política fiscal estricta para reducir su deuda. En esas condiciones, se justifica el propósito del Banco de continuar destinando una parte del nuevo financiamiento a operaciones programáticas de apoyo presupuestario en el ámbito de las finanzas públicas. Estas operaciones han respaldado reformas importantes, aunque en muchos casos se debe seguir adelante con dichas reformas para obtener resultados. El Banco también debería esforzarse por mantener la continuidad del programa en apoyo de reformas de política que está en curso en el sector educativo.

3. Se asegure de definir adecuadamente el volumen de los nuevos préstamos de inversión. El limitado margen de maniobra fiscal en los próximos años restringe el alcance del nuevo financiamiento para inversión que otorgue el Banco. Todo nuevo financiamiento para inversión debería estructurarse de tal forma que se tengan en cuenta las restricciones fiscales, posiblemente recurriendo a préstamos de fases múltiples o de diseño modular, como se señalaba en la anterior Evaluación del Programa de País. Como regla general, también sería una buena práctica no aprobar nuevas operaciones en un sector en el que las operaciones en curso exhiben un desempeño deficiente.
4. Fortalezca el seguimiento y evaluación. Se debería hacer un seguimiento y un balance más periódicos de la manera en que el programa global del Banco está contribuyendo a los efectos directos previstos en la Estrategia de País. De igual forma, se debería insistir más en evaluar la contribución de las operaciones individuales a los efectos directos específicos que se incluyen en los marcos de resultados.



El turismo ha representado un 27% del PIB en los últimos diez años y es una de las principales fuentes de divisas, ingresos tributarios y empleo.

© Chris Ford, 2011

Licencia Creative Commons

1 Contexto del Programa de País

A. ASPECTOS ESTRUCTURALES

Jamaica es una pequeña economía de ingresos medianos con un sector de servicios dominante e importantes entradas del turismo y las remesas. Con una población de casi 2,8 millones de personas y un PIB de US\$14.000 millones, es la segunda economía más grande del Caribe de habla inglesa después de Trinidad y Tobago. Sobre la base de la paridad del poder adquisitivo, el PIB per cápita del país es de alrededor de US\$9.000, menos de la mitad del promedio de otros países miembros del Caribe¹. Tradicionalmente dependiente de la agricultura y la minería (en particular la bauxita), en las últimas décadas la economía se ha reorientado al sector de servicios, encabezado por el floreciente sector turístico², un cambio que se aceleró a causa del deterioro de las preferencias comerciales en la década de 2000. El turismo ha representado un 27% del PIB en los últimos diez años y es una de las principales fuentes de divisas, ingresos tributarios y empleo³. Aproximadamente la cuarta parte de los hogares jamaicanos reciben remesas, que representan hasta el 16% del PIB (Cuadro A.1)⁴. El país ha disfrutado de una democracia parlamentaria bipartidista estable y un sólido servicio civil desde su independencia en 1962, a pesar de las rachas recurrentes de violencia política y polarización social y una clasificación inferior al promedio regional en la mayoría de los indicadores de gobernanza (Cuadro A.2).

Jamaica es un país de economía abierta sumamente vulnerable a las conmociones económicas externas y climáticas. El comercio exterior de bienes y servicios constituye más de dos tercios del PIB y se concentra en unos cuantos mercados, lo que sujeta al país al ciclo económico de sus principales socios comerciales⁵. Como importador neto de alimentos y energía (las importaciones de petróleo representan aproximadamente el 16% del PIB), el país está más expuesto a las fluctuaciones de precios de los productos básicos. Además, se ubica en el cinturón de huracanes y a menudo enfrenta tormentas, inundaciones y sequías⁶, cuyos efectos ejercen una presión adicional sobre los escasos recursos fiscales y sobre sectores clave que dependen del clima, como la agricultura y el turismo.

La deuda ha representado un problema crónico para Jamaica, uno de los países más endeudados del mundo, con pagos de intereses que han absorbido más de una décima parte del PIB en los últimos 10 años (Gráfico A.1). A partir de los años setenta la deuda del sector público aumentó a un ritmo constante, tendencia que continuó en los años ochenta. Después de una disminución temporal, la relación deuda/PIB se duplicó entre 1996 y los primeros años de este siglo (hasta llegar a un 140% del PIB), periodo en el que el Gobierno de Jamaica asumió carteras de préstamos no redituables para apoyar a instituciones financieras en dificultades a raíz de la liberalización y la posterior crisis del sector financiero (Recuadro A.1). La relación deuda/PIB se ha mantenido por arriba del 125% desde principios de la década de 2000 y ha sufrido considerables fluctuaciones interanuales. Poco más de la mitad de la deuda es interna⁷. Las altísimas tasas de interés internas han abultado los pagos de intereses, que figuran entre los más elevados del mundo y alcanzaron un nivel máximo del 17,3% del PIB, sólo siete puntos porcentuales por debajo de los ingresos tributarios, en el ejercicio fiscal 2009-2010⁸. Desde 2001 la deuda externa ha estado principalmente en poder de tenedores de bonos y otros acreedores privados. El volumen de la deuda multilateral había disminuido (del 35% de la deuda externa en 1999 al 19% en 2008) hasta que se desató la crisis mundial de 2008-2009 (Gráfico A.2). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) es el principal prestamista multilateral, con casi la mitad de la deuda multilateral y el 15,4% de la deuda externa total a finales de 2013, mientras que el Banco Mundial, el segundo mayor prestamista multilateral, representó el 30% de la deuda multilateral y el 9,4% de la deuda externa total.

La carga de la deuda y otras restricciones para la actividad empresarial, en especial las distorsiones tributarias y el delito y la violencia, han contribuido al débil crecimiento económico⁹. En el último decenio, Jamaica ha registrado un crecimiento anual promedio del 0,54%, nivel inferior al del resto de los países de América Latina y el Caribe. Con el afán de evitar que siga aumentando la deuda pública, en ese mismo periodo el país ha tenido que generar superávits primarios del 6,7% del PIB en promedio, sobre todo a costa de la inversión pública, que ha disminuido del 9% del PIB en los años ochenta a aproximadamente el 2% en los últimos dos años. Aunque el promedio de la inversión de capital fijo ascendió a un promedio del 24% del PIB en los últimos 10 años¹⁰, la productividad ha sido muy baja, como lo evidencia la elevada relación incremental

capital/producto. Lo anterior obedece en gran medida a las ineficiencias en la asignación de recursos. Entre los factores que probablemente contribuyen a esta situación cabe mencionar las considerables distorsiones tributarias, en particular el opaco conjunto de exenciones impositivas prevaleciente antes de la reforma tributaria de 2013, que han estimulado la inversión en proyectos que de otro modo habrían producido menores rendimientos¹¹. Además hay muchas otras restricciones para la actividad empresarial, que van desde el elevado costo de la electricidad hasta el limitado acceso a crédito¹². En el último decenio el fenómeno del delito y la violencia se ha identificado como un obstáculo de primer orden para hacer negocios¹³. Desde mediados de los años noventa, Jamaica ha registrado la tasa de homicidios más elevada del Caribe (Gráfico A.3) y es el cuarto país más violento de la América Latina y el Caribe, con la violencia como principal causa de muerte entre los hombres jóvenes. El delito ha generado incentivos para la emigración y encauzado la inversión a actividades de “enclave” (minería y turismo)¹⁴, además de que ha sido necesario un elevado gasto público en control de la delincuencia.

A pesar de las fluctuaciones en el nivel de pobreza, ha habido progresos en aspectos fundamentales de desarrollo social. La población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza se redujo notablemente entre principios de la década de 2000 y 2007, pero aumentó después, para llegar al 19,9% en 2012¹⁵. Hay una representación desproporcionada de jóvenes y pobladores rurales entre los pobres. A principios de la década de 2000, Jamaica reformó su red de protección social y lanzó el Programa de Progreso mediante Salud y Educación (PATH), que se basa en las transferencias condicionadas de efectivo y beneficia a aproximadamente el 45% de la población pobre. La desigualdad en los ingresos, medida según el índice de Gini, ha disminuido desde entonces y ahora es baja para los niveles de América Latina y el Caribe¹⁶. El país también ha avanzado a un ritmo constante en otros indicadores clave, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil se redujo casi un tercio, en tanto que la tasa de mortalidad materna bajó de 88 en 2000 a 80 en 2013¹⁷. Por su parte, la tasa de alfabetismo creció del 80% al 87% entre 2002 y 2009¹⁸. No obstante, los resultados en materia de educación son reducidos y la tasa de deserción escolar es elevada, preocupación que se ve agravada por el alto nivel de desempleo juvenil (véase el párrafo 1.6). Jamaica tiene también una economía informal de tamaño considerable —según las estimaciones, en 2012 los trabajadores del sector informal representaban el 38% de la fuerza laboral con empleo—, que se piensa creció durante la recesión mundial de 2008-2009¹⁹.

B. SUCESOS EN EL PERIODO ABARCADO POR LA EVALUACIÓN, 2009-2014

Los indicadores económicos y sociales se deterioraron durante gran parte del periodo, hasta cierto punto a causa de la recesión mundial. A partir de 2007 Jamaica registró por tres años consecutivos una disminución del PIB real, con la contracción más marcada (3,4%) en 2009. Las entradas de divisas se redujeron drásticamente, lo que hizo que el dólar jamaicano se depreciara el 23% entre el ejercicio fiscal 2008-2009 y el ejercicio fiscal 2013-2014 y provocó una fuga de reservas²⁰. Sin embargo, la inflación compensó en

buena medida la depreciación nominal (Cuadro A.1), en tanto que la competitividad de los precios no ha mejorado apreciablemente. En 2014, Jamaica ocupaba el lugar 86 de 144 países en el Índice de Competitividad Mundial, en comparación con el lugar 86 de 134 países en 2008. En el terreno fiscal, la relación deuda/PIB promedió el 143% entre 2009 y 2013, y la deuda ascendió a US\$18.000 millones a finales de 2013. La recesión mundial tuvo otros efectos perdurables como la duplicación de la pobreza y el alza de los precios de los alimentos, que afectó sobre todo al 40% de la base de la pirámide de la población. El desempleo general subió del 10% al 15,2% (2013), aproximadamente, y entre los jóvenes pasó del 26% al 33% (enero de 2014).

A principios de 2010, el Gobierno de Jamaica llevó a cabo un canje de deuda y se incorporó en un programa del FMI, cuyas condiciones no se cumplieron a la larga. Con el afán de estabilizar la economía, a principios de 2010 el gobierno suscribió un acuerdo de derecho de giro de 27 meses, el primer programa con el FMI en 14 años. Dicho acuerdo se basaba en la premisa de un apoyo multilateral sin precedentes (aproximadamente el 25% del PIB durante su vigencia) y fue antecedido por un canje voluntario de la deuda interna, lo que hizo que los pagos de intereses anuales se redujeran alrededor del 3,5% del PIB (Recuadro A.2). Sin embargo, el Gobierno de Jamaica incumplió las metas de gasto, sobre todo en relación con la masa salarial, y en 2011 el acuerdo empezó a debilitarse, con sólo tres de las siete revisiones previstas concluidas. El incumplimiento del programa acarrió un cese temporal del apoyo presupuestario multilateral y propició una mayor reducción de las reservas. A ello se suma la incertidumbre política que se vivió en los últimos meses de 2011 y estableció el marco para anticipar las elecciones.

Con las elecciones de finales de 2011 la oposición volvió al poder y en mayo de 2013 el gobierno celebró un nuevo acuerdo con el FMI; el desempeño se ha mantenido conforme a lo previsto. La oposición obtuvo una victoria aplastante en las elecciones generales de diciembre de 2011²¹. A principios de 2013, el gobierno procedió a un segundo canje de la deuda interna y poco después el FMI, consciente de que los desafíos encarados por Jamaica precisaban un periodo de ajuste más prolongado, aprobó un acuerdo de cuatro años como parte del Servicio Ampliado, de abril de 2013 a marzo de 2017, con el apoyo renovado del BID y el Banco Mundial. Además del canje de la deuda, el Servicio Ampliado se ha centrado en la consolidación fiscal para reducir la deuda pública al 100% del PIB para 2020, con el respaldo de reformas para mantener un superávit primario superior al 7% del PIB. Las principales medidas adoptadas a la fecha incluyen un acuerdo de austeridad salarial con los sindicatos, una reforma tributaria de gran alcance para ampliar la base impositiva y reducir las distorsiones, así como otras reformas de los sectores público y financiero. A octubre de 2014, el programa avanzaba conforme a lo previsto con cinco revisiones concluidas y se había logrado un superávit primario del 7,6% del PIB para el ejercicio fiscal 2013 2014, a pesar de un déficit menor en los ingresos tributarios. Asimismo, la economía ha mostrado señales incipientes de recuperación, con un crecimiento estimado del 0,9% para el ejercicio fiscal 2013 2014.

C. PERSPECTIVAS A MEDIANO PLAZO

Si bien el desempeño en el marco del programa del FMI es alentador, hace falta recorrer un camino largo y lleno de riesgos para reducir la deuda de Jamaica; fomentar el crecimiento será una ardua tarea de crucial importancia. Se prevé que la deuda pública como porcentaje del BID siga decreciendo mientras el gobierno pueda sostener un alto superávit primario. Será necesario seguir desplegando esfuerzos para mejorar la recaudación de ingresos (que actualmente es del 23,6% del PIB), contener el gasto primario (19,5% del PIB), reformar el sistema público de pensiones (que actualmente registra un déficit actuarial) y asegurar una tendencia descendente del pago de intereses (7,6% del PIB). Cualquier conmoción adversa que afecte el turismo, las remesas y otras fuentes de financiamiento, o los precios del petróleo y los alimentos, plantea riesgos para el éxito del programa de Servicio Ampliado. Conforme a las previsiones actuales de dicho programa, hay perspectivas para un crecimiento moderado que llegará al 2,3% en el ejercicio fiscal 2016-2017, sostenido por el turismo, la construcción y la recuperación de los precios de la bauxita. Como las reformas en el marco del Servicio Ampliado pueden implicar costos de ajuste antes de que el crecimiento se acelere y la pobreza se reduzca, resulta crucial que el Gobierno de Jamaica mantenga un amplio apoyo público para el programa y propicie la participación del sector privado en inversiones para fomentar el crecimiento. Recientemente el gobierno lanzó una iniciativa para establecer al país como centro logístico con la expansión del Canal de Panamá, lo que ofrece nuevas oportunidades para la inversión privada y las alianzas público-privadas. Los sectores de procesos de negocios y creativo también han surgido recientemente como posibles vías para el desarrollo el sector privado.



El Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria - Fase III, las adquisiciones para la construcción de escuelas retrasó la ejecución por casi cuatro años, en tanto que la inflación aumentó considerablemente el costo de las obras civiles.

© Agustina Schijman, 2014

2 Programa del Banco

A. PERTINENCIA DE LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS

A fin de reflejar los cambios en las condiciones económicas y en el estado del programa del FMI, el Banco modificó a menudo sus planes de colaboración con Jamaica mediante diversos documentos vigentes por periodos breves.

Desde 2009 la relación del BID con Jamaica se ha regido por dos actualizaciones de la Estrategia de País 2006 2009 y una nueva Estrategia de País, con un vacío de 2,5 años en medio (Gráfico 2.1). A finales de 2008, el Banco enmarcó su colaboración con Jamaica en una actualización de 13 meses (documento GN 2422 3) de la Estrategia de País 2006-2009 (documento GN 2422 1), en la cual se proponía un aumento considerable de financiamiento para 2009 (Cuadro A.3) en respuesta al interés del gobierno en colaborar con organismos multilaterales. A principios de 2010, después del convenio sobre el acuerdo de derecho de giro con el FMI, el BID aprobó una segunda actualización (documento GN 2570) que extendía la Estrategia de País a septiembre de 2010 y triplicaba con creces la asignación de financiamiento para ese año. Al terminar la segunda actualización, se abrió el vacío de 2,5 años en la Estrategia de País y los documentos de programación fueron los únicos medios para definir el programa previsto por el Banco. En 2011, el medio pertinente fue el Documento de Programación de País y a partir de febrero de 2012 el Documento Preliminar de Programación se volvió el principal medio; al abandonarse el acuerdo de derecho de giro, la evaluación que hizo el Banco de la sostenibilidad macroeconómica de Jamaica motivó una suspensión de la programación normal y el Documento Preliminar de Programación se volvió un paso obligatorio en la programación (de hecho, Jamaica fue el primer miembro del BID en tener un documento de este tipo)²². En marzo de 2013, el Banco aprobó una nueva Estrategia de País para el periodo 2013 2014 (documento GN 2694). No obstante las directrices, la asignación de financiamiento se aprobó por separado, sólo después de que el Gobierno de Jamaica había suscrito el programa de Servicio Ampliado en mayo de 2013 y se había reanudado la programación normal. La asignación reflejaba el compromiso del BID de desembolsar US\$510 millones durante los cuatro años de vigencia del programa de Servicio Ampliado, de modo que se equiparara el monto que aportaría el Banco Mundial (Recuadro 2.1).

GRÁFICO 2.1.
Calendario de la
Estrategia del BID

2009	2010	2011	2012	2013	2014
Actualización I Estrategia de País	Actualización II - Estrategia de País			Estrategia de País 2013-2014	
			Prog. normal suspendida		
	Acuerdo de derecho de giro (27 meses)	desvío <i>de facto</i>		Programa de servicio ampliado (4 años)	
Partido Laborista de Jamaica (7 oct-11 dic)			Partido Nacional Popular (12 ene)		

A pesar de los frecuentes cambios en los planes, las prioridades del Banco mantuvieron una amplia continuidad y, en general, un alto grado de pertinencia. En la Estrategia de País 2006-2009 se definieron como ámbitos prioritarios el desarrollo del sector privado, la optimización de los recursos y la reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales. Aunque estos objetivos estratégicos eran pertinentes (como se había hecho notar en la anterior Evaluación del Programa de País), en muchos casos no estaban bien focalizados o especificados. Las dos actualizaciones de la Estrategia de País mantuvieron esos ámbitos prioritarios y en la segunda se añadieron las finanzas públicas, que si bien se justificaba con creces, no se explicaba de manera adecuada. Los ámbitos prioritarios y los objetivos estratégicos de la Estrategia de País 2013-2014 eran similares, pero más focalizados y mejor definidos. Con la intención de “apoyar al Gobierno de Jamaica en su acción encaminada a mitigar la difícil situación económica y fiscal [...] y, al propio tiempo, proteger a las personas pobres y vulnerables”, se definieron como ámbitos prioritarios la sostenibilidad fiscal, la protección y seguridad sociales, y el sector financiero y clima de negocios, de modo que fue la primera Estrategia de País en elevar la seguridad ciudadana al rango de pilar estratégico. En consonancia con los apremiantes asuntos del momento, la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático se identificaron como temas transversales. Los 12 objetivos estratégicos dentro de los tres ámbitos prioritarios se alinearon con las principales prioridades del país, según se establece en el plan nacional de desarrollo a largo plazo, *Vision 2030 Jamaica*, y sus marcos derivados a mediano plazo, así como con el Servicio Ampliado (Recuadro A.3).

Las actualizaciones de la Estrategia de País en realidad no eran tales, sino que sirvieron sobre todo para aumentar la asignación de financiamiento, aunque sin explicar adecuadamente la justificación de esos aumentos. La motivación de la primera actualización de la Estrategia de País era que los “cambios fundamentales del panorama económico y político de Jamaica justifican una actualización”; sin embargo, no queda claro porque no se justificaba una Estrategia de País completamente nueva. La actualización aumentaba de manera considerable la asignación de financiamiento, pero sin un análisis adecuado de las necesidades de financiamiento de Jamaica. La segunda actualización sirvió necesariamente como un poco más que un medio para aumentar la asignación. A pesar de que se triplicó la asignación para 2010, prácticamente no se ofrecía un diagnóstico del contexto nacional ni una explicación de las necesidades de financiamiento del Jamaica —de hecho, ni siquiera se hacía referencia al acuerdo de derecho de giro que se había suscrito dos meses antes. De manera similar, la asignación correspondiente a la Estrategia de País 2013-2014 tampoco iba acompañada de un

análisis de hipótesis alternativas de financiamiento, una omisión sorprendente en vista del incumplimiento de Jamaica del acuerdo de derecho de giro en 2011 y la subsiguiente suspensión por parte del BID de la programación normal.

RECUADRO 2.1. PROGRAMAS APOYADOS POR EL BID, EL BANCO MUNDIAL Y EL FMI

En el marco del acuerdo de derecho de giro, suscrito en febrero de 2010, el FMI aceptó brindar un apoyo financiero de aproximadamente US\$1.300 millones, mientras que el BID y el Banco Mundial acordaron aportar juntos otros US\$1.100 millones durante los 27 meses de vigencia del programa. A diferencia del Banco Mundial, el BID concentró en gran medida su apoyo en el primer año del programa. Después de que dicho programa empezó a dar señales de no ceñirse a lo previsto en 2011, el BID restringió el apoyo presupuestario y finalmente suspendió la programación normal de su financiamiento a principios de 2012 (que se restauró a mediados de 2013).

En la primavera de 2013, cuando el FMI estaba finalizando el plan financiamiento en el marco del Servicio Ampliado, se solicitó al Banco que aclarara sus planes de financiamiento. Con base en su experiencia con el acuerdo de derecho de giro, el Banco decidió enlazar su financiamiento durante el periodo del Servicio Ampliado con el financiamiento proyectado del Banco Mundial, lo que dio origen a un acuerdo de “distribución equitativa de la carga”. Como resultado, el BID se comprometió a desembolsar US\$510 millones en un periodo de cuatro años que finalizará en marzo de 2017a. El Banco Mundial estableció como tope para su apoyo presupuestario el 50% de su financiamiento total (véase Banco Mundial, *Country Partnership Strategy for Jamaica for the Period 2014 2017*). El BID, mediante la asignación de financiamiento para su Estrategia de País 2013-2014, ha establecido que el 76% de los US\$184 millones en aprobaciones adopten la forma de apoyo presupuestario. Aún no se ha confirmado el porcentaje de apoyo presupuestario para los años restantes del Servicio Ampliado (2015 marzo de 2017).

^a Autoridades nacionales clave entrevistadas durante la misión de OVE señalaron que, conforme a estos planes, el BID no está siendo tan flexible como podría para responder a las necesidades de financiamiento del país. Esta idea, que parece haber tensado las relaciones, se ha reforzado por la percepción de que no se les comunicaron claramente los detalles del compromiso de financiamiento dentro del marco del Servicio Ampliado.

La Estrategia de País 2013-2014 fue pertinente en el sentido de que respondió pragmáticamente a las incertidumbres del momento, aunque dejó de lado asuntos fundamentales. La Estrategia de País 2013-2014, que llenó el vacío de estrategia de país, se concibió como una estrategia de transición de dos años. Se preparó y aprobó mientras la programación normal estaba suspendida (apoyándose en gran parte en el trabajo analítico que sustentó un borrador de Estrategia de País 2011-2015 que no vio la luz)²³, y mientras el gobierno estaba en conversaciones con el FMI sobre el programa de Servicio Ampliado. Uno de los principales inconvenientes fue que el foco de atención predominante de los objetivos estratégicos era el nuevo financiamiento, no la manera en que la cartera existente podía combinarse con el nuevo financiamiento para contribuir al logro de resultados. Por ejemplo, los préstamos que había en agricultura

y energía —sectores clave por su impacto en el costo total de las importaciones y la competitividad de Jamaica— no tenían objetivos asociados. Además, en la Estrategia de País tampoco se prestó suficiente atención a cómo se podrían usar las ventanillas del Banco para el sector privado como parte integral de su estrategia en el contexto de un nivel limitado de inversión pública.

B. PERTINENCIA DEL PROGRAMA EJECUTADO

1. Programa global

Tal como se ejecutó, el programa fue considerablemente más amplio que el examinado en la anterior Evaluación del Programa de País. Desde 2009 hasta julio de 2014, el Banco aprobó aproximadamente US\$1.580 millones en 22 préstamos, incluidas dos operaciones sin garantía soberana, y US\$17 millones en 43 operaciones de cooperación técnica²⁴. En términos generales, el monto aprobado fue más de cinco veces mayor al aprobado entre 2003 y 2008 (que incluía una pausa de casi tres años en el financiamiento). Además de nuevas aprobaciones, el programa ejecutado incluía US\$164 millones en los saldos restantes de préstamos aprobados anteriormente.

El financiamiento con garantía soberana se sesgó hacia el apoyo presupuestario. El financiamiento con garantía soberana representó el 95% del monto aprobado, en su mayor parte para apoyo presupuestario. La Estrategia de País 2006-2009 (y sus actualizaciones) ponía de relieve la intención del Banco de basarse en los préstamos en apoyo de reformas de política, que “evitarían las restricciones fiscales que afectan a los proyectos de inversión [...] también podrían contribuir a la gestión de la deuda reduciendo el costo medio y ampliando el periodo medio de vencimiento de la deuda externa”. En el periodo abarcado por la evaluación, más de tres cuartas partes de las operaciones con garantía soberana aprobadas adoptaron la forma de 10 operaciones programáticas dentro de seis series programáticas en apoyo de reformas de política, lo que representa una proporción bastante mayor a la de grupos de países comparables (Gráfico 2.2) o de la propia Jamaica en periodos anteriores (Gráfico A.4 y Cuadro A.5). Desde la crisis mundial de 2008, el Banco Mundial, la Unión Europea y el Banco de Desarrollo del Caribe también han favorecido instrumentos de desembolso rápido en Jamaica, aunque a menor escala (Recuadro A.4). Varios préstamos de inversión del BID en los sectores sociales también incluían componentes grandes con desembolsos rápidos. Cabe citar como ejemplo el Programa Integrado de Protección Social y Trabajo (operación JA L1037), aprobado cuando estaba suspendida la programación normal. Con el 67% de los fondos destinados al financiamiento de las transferencias de efectivo de PATH, se desembolsaron dos tercios de los recursos del préstamo casi al mismo tiempo de la aprobación.

Con el impulso del apoyo presupuestario, la pertinencia y la exposición financieras del BID a Jamaica aumentaron durante el periodo abarcado por la evaluación. De enero de 2009 a mediados de 2014, el programa ejecutado desembolsó aproximadamente

US\$1.300 millones en recursos con garantía soberana (lo que equivale a un promedio anual del 1,6% del PIB), suma sin precedentes que ayudó a solventar casi una décima parte de las necesidades brutas de financiamiento del gobierno (Cuadro A.6). Los desembolsos y el flujo neto de efectivo del BID alcanzaron su nivel máximo en 2010 (con alrededor de US\$625 millones y US\$534 millones, respectivamente), como resultado de la decisión del Banco de concentrar la concesión de financiamiento al principio del periodo para apoyar el acuerdo de derecho de giro. Estos montos figuran entre los más altos jamás desembolsados por el Banco a un país prestatario en un solo año, en términos per cápita y como porcentaje del PIB. La postura más cautelosa que adoptó el Banco después de que el acuerdo de derecho de giro empezó a dejar de ceñirse a lo previsto explica el posterior desplome de dos años en los desembolsos, cuando el flujo neto de efectivo se volvió negativo (Gráfico 2.3). El mayor financiamiento del BID hizo que la exposición agregada de éste a Jamaica se elevara de US\$659 millones a finales de 2008 a US\$1.470 millones a finales de junio 2014, un nivel comparativamente alto en relación con el PIB y la población²⁵. Ahora Jamaica representa el 1,9% de la exposición total del Banco a países clientes, en comparación con el 1,1% en 2008 (Gráfico A.5).

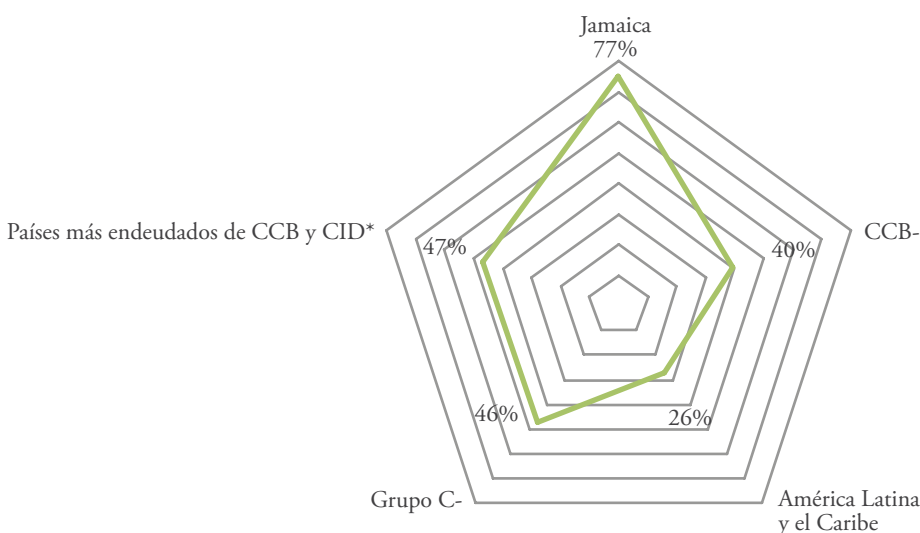


GRÁFICO 2.2

Apoyo presupuestario como porcentaje de los préstamos con garantía soberana, 2009-marzo de 2014

Fuente: OVE con base en el Analizador de Datos (OVE) y Perspectivas de la Economía Mundial (FMI).

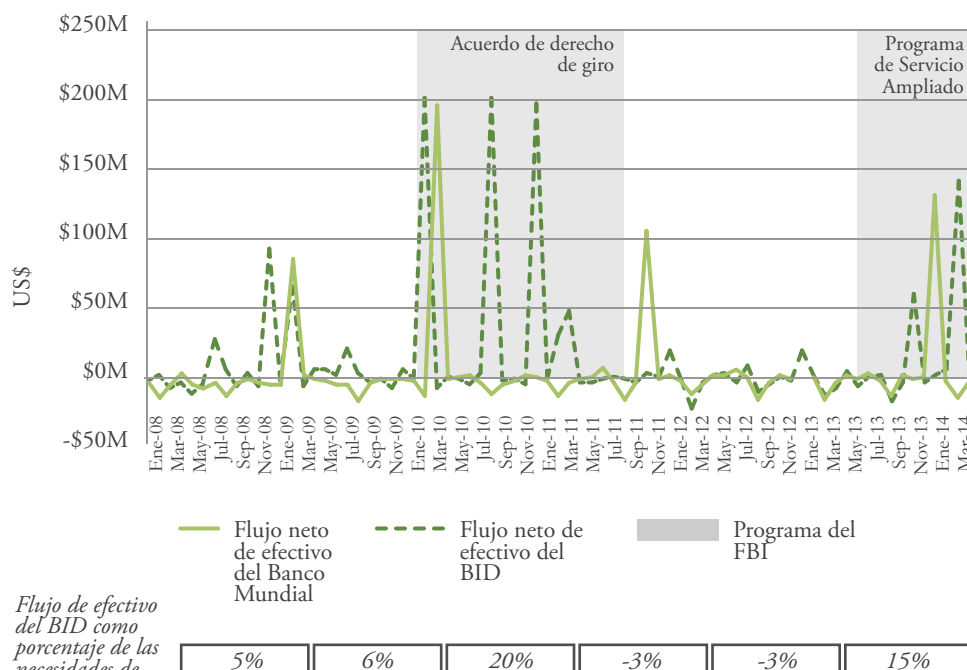
Nota: *Según el 50% del umbral del PIB a 2012 (Perspectivas de la Economía Mundial del FMI). Incluye a Barbados, Belice, Guyana, El Salvador y las Bahamas.

En cuanto a la mejora del perfil de la deuda, la contribución del BID fue tanto técnica como financiera. En el aspecto técnico, el asesoramiento del Banco influyó mucho en la consecución del canje voluntario de la deuda interna en 2010 que redujo los costos internos por concepto de intereses y alargó los vencimientos (Recuadro A.1). Desde la óptica financiera, el BID contribuyó a elevar el porcentaje multilateral de la deuda total del 7,3% al 18,6% entre de 2008 y 2014. A finales de 2013, el BID representaba el 15,4% del total de la deuda externa, en comparación con el 9% a finales de 2008. Contrario a la expectativas planteadas en la Estrategia de País 2006-2009, este cambio no se ha vinculado con ninguna mejora en el vencimiento de la deuda externa, pero los costos de los intereses se han reducido de un promedio del 6% al 4%²⁶.

GRÁFICO 2.3

Flujo neto de efectivo a Jamaica, BID y Banco Mundial, 2008-marzo de 2014

Fuente: OVE con base en datos resguardados del BID y el Banco Mundial.
Nota: *El acuerdo de derecho de giro concluía formalmente a mediados de 2012, pero se abandonó de facto a mediados de 2011.



Flujo de efectivo del BID como porcentaje de las necesidades de financiamiento del Gobierno de Jamaica

El financiamiento con garantía soberana estaba más focalizado que en periodos anteriores (Recuadro A.5) y su énfasis en las finanzas públicas se justificaba en virtud de las necesidades de desarrollo del país en ese momento. La reducción de la cartera activa del Banco mediante cancelaciones en 2004-2005 y la pausa de financiamiento en 2005-2007 ofreció la oportunidad de reorientar las aprobaciones de financiamiento. Debido a la prominencia de las operaciones en apoyo de reformas de política, las aprobaciones se concentraron en los ámbitos de finanzas públicas, seguidos por los sectores sociales, en cuanto a número de operaciones y montos de financiamiento (Gráfico 2.4 y Cuadro A.7). La infraestructura se mantuvo como un eje de acción gracias a las aprobaciones de préstamos de inversión. Mediante la combinación de proyectos heredados con nuevas aprobaciones, las finanzas públicas, los sectores sociales y la infraestructura siguieron siendo temas centrales. La preeminencia de las operaciones relacionadas con las finanzas públicas, que reflejaba el liderazgo del Banco en el apoyo a la política y la administración tributarias, era adecuada considerando la necesidad del país de reducir la carga de su deuda. Las medidas concomitantes del Banco en apoyo de la protección y la mejora del gasto social también constituyeron el enfoque acertado, en especial a la luz del deterioro de los indicadores sociales (párrafo 1.6). Algunos préstamos se concedieron en respuesta a conmociones, por ejemplo, después de la crisis de los precios de los alimentos en 2008 el Banco reformuló un préstamo con desempeño deficiente (operación JA 0114) a fin de brindar apoyo rápidamente al programa PATH. De igual modo, el Banco aprobó con celeridad un programa de emergencia en 2009 para inyectar liquidez al sector financiero durante la crisis mundial.

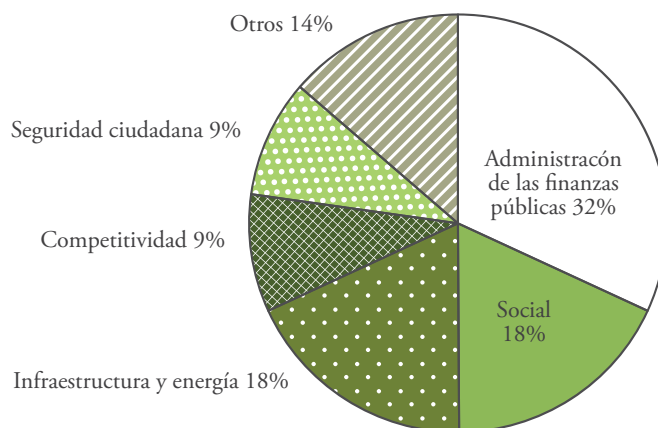


GRÁFICO 2.4

Distribución del financiamiento con garantía soberana por tema, Aprobaciones 2009-julio de 2014

Fuente: OVE con base en datos del Analizador de Datos (OVE).

Los ámbitos abarcados por el financiamiento en apoyo de reformas de política convergían en gran medida con la agenda de reformas del gobierno; en general, las reformas estaban bien encaminadas y normalmente se mantuvo el impulso para llevarlas a cabo. Las medidas de reforma que activaron los desembolsos en las 10 operaciones programáticas dentro de las seis series programáticas en apoyo de reformas de política se relacionaban principalmente con la gestión de la deuda, los ingresos y el gasto, la transformación del sector público, la reforma de sector financiero, la competitividad, la educación y el programa PATH. Varias de las reformas estaban bien integradas con los parámetros de referencia estructurales de los programas del FMI; de hecho, algunos de esos parámetros se basaban en los mecanismos activadores de desembolsos de los programas del BID en apoyo de reformas de política y el trabajo técnico realizado con anterioridad mediante el conjunto de operaciones de cooperación técnica²⁷. Además, las reformas educativa y de la red de seguridad social convergieron en su mayor parte con la agenda en curso de transformación educativa y la reestructuración del sistema de protección social emprendido a principios de la década de 2000. El BID y otros socios aportaron apoyo técnico, pero normalmente no fueron los iniciadores, un factor clave para la sostenibilidad de las reformas. No obstante, la oportunidad y la especificación de algunos de los mecanismos activadores de desembolsos —por ejemplo, limitar las exenciones tributarias en la serie del Programa de Consolidación Fiscal— supuso prolongadas negociaciones con las autoridades nacionales. Con todo, a pesar de algunos retrasos en la instrumentación de las reformas, sólo se ha truncado una de las seis series programáticas en apoyo de reformas de política y las reformas que planteaba han proseguido en el marco de un programa en apoyo de reformas de política posterior (Cuadro A.8).

Se concedió cierto financiamiento directo (sin garantía soberana) al sector privado, aunque su integración con el resto de la cartera fue deficiente. Desde la Estrategia de País de 1998, el Banco ha identificado el desarrollo del sector privado como un ámbito de atención fundamental en Jamaica. Durante el periodo examinado en la evaluación, el enfoque del Banco para apoyar al sector privado ha adoptado

principalmente la forma de medidas para mejorar el clima de negocios mediante préstamos en apoyo de reformas de política. En lo que respecta a financiamiento directo para el sector privado, el BID aprobó dos préstamos sin garantía soberana del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) por un total de US\$77 millones, uno en transporte y otro en turismo. Como coeficiente del PIB y per cápita, los montos aprobados en Jamaica para operaciones sin garantía soberana concuerdan con el promedio para América Latina y el Caribe y superan el promedio para la subregión del Caribe (Gráfico A.6). Por otro lado, de acuerdo con entrevistas realizadas por OVE, la suspensión de la programación normal en 2012 aminoró la marcha de las negociaciones con empresas privadas. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó seis operaciones de financiamiento no reembolsable y dos préstamos, además de que unas cuantas operaciones de financiamiento no reembolsable aprobadas previamente seguían activas, mientras que la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó ocho operaciones por un total de US\$32 millones. Desde 2010, el Banco también ha usado la iniciativa Compete Caribbean para promover la concesión de financiamiento no reembolsable para pequeñas empresas y emprendedores, iniciativas de fortalecimiento de la capacidad y debates regionales sobre competitividad (Recuadro A.6).

La serie de operaciones de cooperación técnica fue un buen complemento de las operaciones de financiamiento, aunque en algunos casos se habría justificado un mayor énfasis en la programación de operaciones de cooperación técnica. Las aprobaciones de gran parte del monto correspondiente a las operaciones de cooperación técnica ocurrieron al mismo tiempo que las aprobaciones de financiamiento y tendían a apoyar los mismos ámbitos (Cuadro A.9). Esto se explica en parte por el hecho de que muchas de las operaciones de cooperación técnica se diseñaron para preparar un trabajo de diagnóstico y ayudar a Jamaica a cumplir con los activadores de los desembolsos de los programas en apoyo de reformas de política²⁸. En algunos casos, se habría justificado una mayor cobertura de las operaciones de cooperación técnica; en otros casos, el programa de asistencia técnica fue más allá de los ámbitos que abarcaba la cartera de préstamos para incluir temas como la capacidad de adaptación al cambio climático. Entre 2009 y 2014, el porcentaje de operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco se mantuvo a grandes rasgos igual en comparación con el periodo 2003-2008 (el 48% y el 43%, respectivamente), aunque desde 2011 se observa una tendencia hacia operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco²⁹. Asimismo, el BID utilizó estratégicamente recursos no reembolsables especiales por un total de US\$55,8 millones para apoyar la seguridad ciudadana, la energía, el sector público y la competitividad.

2. Desempeño de la cartera de préstamos de inversión

En consonancia con las tendencias generales en el Banco, en Jamaica mejoraron los plazos para la preparación de proyectos y el desempeño en la ejecución. Para los préstamos de inversión aprobados entre 2009 y mayo de 2014, el tiempo promedio

desde su inclusión en la lista de operaciones en tramitación hasta su aprobación (12,3 meses) fue menos de la mitad de los 25,8 meses del periodo 2002-2008. Esto se explica en parte por la veloz preparación de varias operaciones en épocas de crisis. El promedio del Banco se redujo de 20,9 a 15,4 meses en el mismo lapso. Las cancelaciones totales y parciales como porcentaje de las aprobaciones se redujeron del 64% (2006-2008) al 11% (2009-2013). El perfil de los desembolsos de los préstamos de inversión mejoró y la relación entre los desembolsos acumulativos y la edad de la cartera concuerdan ahora con los de otros países de la subregión del Caribe (Gráfico A.7). Sin embargo, la mejora se debió en parte a los préstamos del sector social con componentes destinados al financiamiento del programa de transferencias de efectivo o las becas del Gobierno de Jamaica, que se desembolsaban rápidamente.

A pesar de estos progresos, persistieron varios impedimentos para la ejecución de los proyectos. Ocho de los nueve préstamos que se habían cerrado desde 2009 se ampliaron por un promedio de tres años (cuatro años en el caso de proyectos de infraestructura). Ya se habían concedido extensiones al 30% de los proyectos en la cartera activa. Los largos procesos de adquisiciones de Jamaica son una importante causa de retrasos, por ejemplo, en el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria - Fase III (operación JA 0059), las adquisiciones para la construcción de escuelas retrasó la ejecución por casi cuatro años, en tanto que la inflación aumentó considerablemente el costo de las obras civiles. Estas dificultades han hecho que otros socios de desarrollo como el Banco Mundial eviten financiar obras civiles. La excesiva complejidad, incluidos los requisitos de una estrecha coordinación entre un gran número de partes interesadas (en ocasiones sin que se distinga claramente cuál es la más importante), también ha demorado la ejecución de los proyectos, por ejemplo, el Programa Nacional de Riego (operación JA 0106). Las suposiciones incorrectas respecto a que hay competencias locales disponibles y la práctica de concluir el diseño de los proyectos durante la ejecución también han ocasionado demoras y sobrecostos, en especial en operaciones de agricultura y de agua y saneamiento. Estas dificultades no son nuevas y dejan entrever que el Banco no prestó suficiente atención a las lecciones de la experiencia de ejecución.

El limitado margen de maniobra fiscal y el sobredimensionamiento de los préstamos también han acentuado la vulnerabilidad de la cartera de inversiones. En un contexto en el que la inversión pública está tan restringida, prácticamente cada préstamo de inversión se ha visto afectado por la falta de margen de maniobra en el presupuesto nacional. Las restricciones en el margen de maniobra fiscal generan incentivos que obstaculizan más la ejecución de proyectos. En primer lugar, pueden ocasionar una gestión poco estricta de los proyectos. Las contrapartes del Gobierno de Jamaica explican que los gerentes de proyecto, conscientes de estas restricciones en el margen de maniobra fiscal, prevén que la ejecución no se apegará al calendario establecido y, por ende, tienen escasos incentivos para tratar de cumplir con los plazos. En segundo lugar, al ser previsible que las demoras en la ejecución tengan como consecuencia fondos ociosos durante largos periodos, el Gobierno de Jamaica

solicita la reformulación de proyectos, por lo general para favorecer operaciones que puedan efectuar desembolsos rápidamente. La reformulación de la operación de agua y saneamiento (JA 0114) en favor del subprograma para enfrentar la crisis de los precios de los alimentos es un ejemplo, pero el caso ilustrativo más destacado ocurrió a finales de 2011. Después de que el acuerdo de derecho de giro dejó de ceñirse a lo previsto y un par de meses antes de la suspensión de la programación normal, el Banco aprobó tres préstamos de inversión (uno para energía, uno para agua y saneamiento, y uno para administración fiscal) por un total de US\$215 millones. Según autoridades del país, al menos el tercer préstamo era mayor de lo que habían sugerido; el préstamo para agua y saneamiento también estaba sobredimensionado (párrafo 3.26). Unos meses después, el gobierno solicitó la reformulación de estos dos préstamos para cubrir gastos sociales. Aunque a la larga el Banco rechazó la solicitud, esto ejemplifica la vulnerabilidad de préstamos dimensionados de manera polémica, en vista de las necesidades financieras del Gobierno de Jamaica.

3. Coordinación con otros socios de desarrollo

En términos generales, ha habido una estrecha colaboración entre socios, en particular en torno de los programas del FMI. Aunque el Banco ha sido el mayor proveedor individual de financiamiento para Jamaica, muchos otros organismos multilaterales le han brindado asistencia al país. Desde 2009, las aprobaciones de financiamiento y recursos no reembolsables han sumado un total aproximado de US\$2.500 millones, en su mayor parte destinados a apoyar la gestión financiera y la estabilización macroeconómica (Recuadro A.7). En ese contexto, el BID y el FMI han mantenido una colaboración cercana, con el Banco en un papel de liderazgo en el ámbito de la reforma tributaria, mediante reuniones con el equipo de la División Gestión Fiscal y Municipal (FMM) del BID y misiones conjuntas. El Banco también colaboró estrechamente, aunque no de manera tan intensiva, con el Banco Mundial a fin de asegurar un financiamiento concertado en el marco del programa de Servicio Ampliado. Desde principios de 2013, un grupo del BID (integrado por el Departamento de Países del Grupo Caribe (CCB) y FMM), junto con el FMI y el Banco Mundial, ha convocado a un grupo técnico para analizar temas relacionados con el Servicio Ampliado. La Representación del Banco en el país también ha mantenido un diálogo con organizaciones de la sociedad civil. Ha habido una cercana colaboración sectorial con el Banco de Desarrollo del Caribe en agricultura; con el Banco Mundial en protección social, educación, trabajo y cambio climático; y con las agencias de desarrollo del Reino Unido y Canadá en seguridad ciudadana.

4. Dotación de personal de la Representación

Las contrapartes jamaicanas valoran el mayor despliegue de especialistas sectoriales en la Representación y la reducción de los tiempos de respuesta. De acuerdo con las unidades de ejecución de proyecto, la posibilidad de interactuar regularmente en persona con los especialistas sectoriales es uno de los principales activos del BID.

Antes de la realineación del Banco (2007), la Representación sólo contaba con especialistas en los sectores de transporte y de agua y saneamiento; en cambio, desde 2009, casi todos los sectores en los que el Banco participa activamente tienen un especialista residente en Jamaica (Recuadro A.8). A partir de 2009 también se ha reforzado el personal de operaciones y adquisiciones, lo que probablemente explique por qué los tiempos de respuesta en solicitudes relacionadas o no con adquisiciones se redujeron notablemente durante el periodo comprendido en la evaluación (como lo demuestran las notas oficiales a través del sistema de control de correspondencia (SISCOR)), una reducción más marcada que en otros países de la subregión del Caribe (Cuadro A.10). Por último, las unidades de ejecución han expresado su agradecimiento por los esfuerzos del BID para capacitarlos en los procedimientos de adquisiciones del Banco.



El BID ha sido el principal socio multilateral en el financiamiento de obras civiles relacionadas a la educación, con la meta de reducir el hacinamiento en las aulas y el uso de turnos. En el nivel de educación primaria, el financiamiento del BID permitió remozar cinco escuelas, lo que agregó 2.415 plazas para educación primaria.

© Patricia Rincon Mautner, 2013

3 Eficacia del Programa

A. OBJETIVOS Y ENFOQUE ESTRATÉGICOS

La eficacia del programa se analizó en función de los objetivos estratégicos del Banco. En la matriz de la Estrategia de País 2013-2014 se establecieron 12 objetivos estratégicos dentro de las esferas de sostenibilidad fiscal, protección y seguridad sociales, y sector financiero y clima de negocios, más otros tres objetivos relacionados con la utilización de los sistemas nacionales, lo que constituye una mejora con respecto a la matriz de 2006-2009³⁰.

En su mayoría, los objetivos se definieron con claridad y se vinculaban con el programa del Banco y cada uno de ellos se asociaba con efectos directos previstos e indicadores con valores de referencia y metas que se aspiraba alcanzar, aunque en algunos casos había falta de claridad en el objetivo o en su relación con el programa previsto por el Banco³¹. No obstante, la principal deficiencia fue el limitado seguimiento que se hizo de los indicadores de la Estrategia de País durante el periodo abarcado por la evaluación, lo que mermó la utilidad de las matrices de las estrategias de país. En lo que respecta al análisis de OVE sobre la eficacia del programa, los objetivos estratégicos de la Estrategia de País 2013-2014 establecieron el marco de referencia y el análisis abarcó los préstamos y las operaciones de financiamiento no reembolsable aprobados desde 2009, así como los que se aprobaron antes de ese periodo, pero desembolsaron al menos el 30% de sus fondos originales durante ese periodo (Cuadros A.11 y A.12)³². En la mayoría de los ámbitos, estos objetivos, además de servir como sustitutos adecuados de los planteados en la Estrategia de País 2006-2009, se definieron con más claridad.

El enfoque de OVE también responde al gran tamaño de la cartera de operaciones en apoyo de reformas de política. En muchos casos, el Banco persiguió los objetivos estratégicos respaldando la realización de reformas mediante financiamiento en apoyo

de reformas de política, por lo general de manera paralela con otras operaciones de financiamiento multilaterales. En este contexto, surgen dos dificultades al evaluar la contribución del Banco a los resultados: la medida en que las reformas pueden atribuirse al apoyo presupuestario del Banco y el vínculo entre las reformas respaldadas por el BID y los resultados buscados. En el análisis siguiente se aborda la primera dificultad presentando el apoyo del Banco como un factor que “contribuye” a las reformas de política (y no “atribuyéndole” las reformas). Aunque no hay una manera satisfactoria de enfrentar la segunda dificultad, OVE complementó el análisis de resultados con un análisis de la “profundidad estructural” de las 209 medidas de reforma que sirvieron como activadores para los desembolsos de los programas del Banco en apoyo de reformas de política, lo que constituye otro valor representativo de su “mérito” (Recuadro 3.1)³³.

B. RESULTADOS POR OBJETIVO ESTRATÉGICO

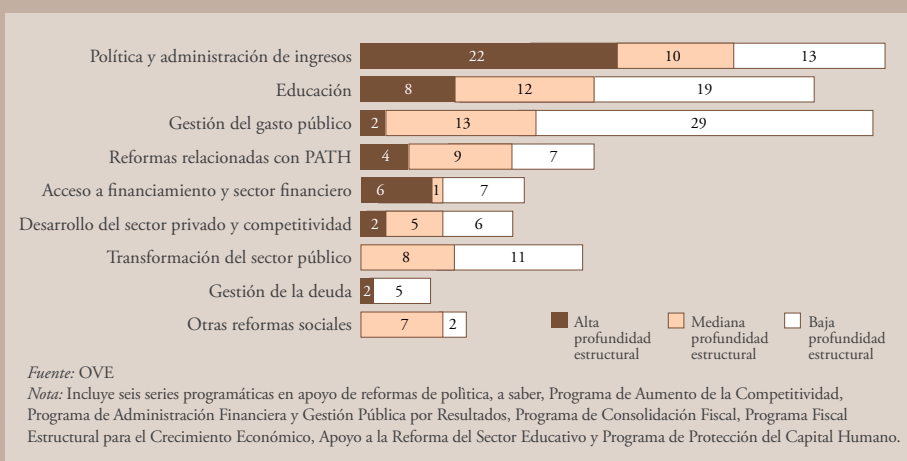
1. Sostenibilidad fiscal

a. Reducir la acumulación de deuda pública

El financiamiento del Banco en apoyo de reformas de política y su apoyo en forma de asesoría ayudaron a mejorar el perfil de la deuda pública de Jamaica y, junto con el financiamiento para inversión, la gestión de la deuda. Como se explica en el Capítulo II, las operaciones del Banco en apoyo de reformas de política ofrecían mejores condiciones que otras alternativas. Además, por medio de sus insumos analíticos y de asesoramiento y mediante las condiciones de desembolso en el marco de la serie del Programa de Consolidación Fiscal (operaciones JA L1032 y JA L1034, por un total de US\$400 millones), el BID apoyó la consecución del canje de la deuda interna en 2010, lo que mejoró sensiblemente las condiciones de esa deuda. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico (operación JA-L1038; US\$80 millones), aprobado en febrero de 2014, fortaleció las salvaguardias contra la acumulación de deuda apoyando los preparativos para las enmiendas legislativas de marzo de 2014, conforme a las cuales se establece una regla fiscal que establece metas de reducción del déficit y la deuda. A escala institucional, el Programa de Consolidación Fiscal también incluía la creación de comités técnicos y de políticas para supervisar y orientar la colocación y gestión de la deuda, así como el inicio de la reestructuración de la División de Gestión de la Deuda. Esta reestructuración también está recibiendo el apoyo del Programa de Modernización de la Administración Fiscal (operación JA L1039; US\$65 millones) a través del financiamiento del diseño de procedimientos y sistemas informáticos, aunque el arranque originalmente previsto para el proyecto sufrió un retraso considerable.

RECUADRO 3.1. PROFUNDIDAD ESTRUCTURAL DE LAS REFORMAS CON RESPALDO DE LOS PROGRAMAS DEL BANCO EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

Basándose en un método formulado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI, OVE asignó una clasificación de “profundidad estructural” (baja, mediana o alta) a cada una de las 209 medidas que sirvieron como activadores de los desembolsos a fin de reflejar el alcance y la durabilidad del cambio estructural que se prevé traiga consigo la aplicación de la medida *en sí* (Recuadro A.9). Esto le permitió a OVE identificar esferas específicas donde era probable que las reformas apoyadas por el Banco produjeran un cambio duradero. Las observaciones de OVE apuntan a tres conclusiones generales. En primer lugar, casi la mitad (99) de las medidas fueron de baja profundidad estructural (como se muestra en el gráfico siguiente), es decir, por sí solas, no generarían cambios significativos, aunque podrían servir como peldaños para acercarse a reformas de envergadura. En segundo lugar, en cualquiera de las series programáticas en apoyo de reformas de política las medidas adoptadas en operaciones más tardías por lo general tienen una mayor profundidad estructural que las de operaciones más tempranas. Esto corrobora la idea convencional de que, habitualmente, una operación inicial plantea medidas de procedimiento (el visto bueno ministerial de un proyecto de ley, por ejemplo) que preparan el terreno para una reforma más trascendental (la aprobación de la ley por la legislatura) que vendrá con una operación posterior. Sin embargo, el Programa de Consolidación Fiscal es una excepción^a. Por último, los ámbitos de política y administración de ingresos, educación y gestión del gasto público tienden a incluir más medidas con una profundidad estructural alta y mediana^b.



^a La serie del Programa de Consolidación Fiscal incluía un conjunto de aumentos en las tasas con el propósito de generar ingresos adicionales, lo que confiere al préstamo inicial una mayor profundidad de lo que cabría esperar de otro modo.

^b Las reformas dentro de la gestión de la deuda son en gran medida institucionales y organizacionales, de modo que en general son de baja profundidad estructural; no obstante, varias medidas de profundidad estructural alta y mediana clasificadas en otros rubros también afectan la acumulación de deuda pública y, por consiguiente, podrían clasificarse dentro de gestión de la deuda.

Con el fortalecimiento de la gestión de la deuda, se empieza a observar una tendencia más favorable en la relación deuda/PIB. Las reformas jurídicas e institucionales, apoyadas en parte por el Banco, han fortalecido la gestión y la supervisión de la deuda pública. Asimismo, el canje de deuda de 2010 respaldado por el Banco y un canje de deuda interna que le sucedió en 2013 han ayudado a reducir la carga de intereses de la deuda y el riesgo de refinanciamiento asociado (Recuadro A.2). Aunque su tendencia no fue clara durante gran parte del periodo abarcado por la evaluación, la relación deuda/PIB disminuyó casi siete puntos porcentuales en el ejercicio fiscal 2013-2014, sobre todo como resultado del elevado superávit fiscal primario (el 7,6% del PIB, generado por un aumento en los ingresos no tributarios y una reducción del gasto primario) y de los menores intereses pagados sobre la deuda después del canje de 2013 (Gráfico A.8). El promedio móvil a dos años de la relación deuda/PIB registró una disminución más moderada (alrededor del 0,5%), aún lejos de la meta del 4% en 2014 a la que se aspiraba en la Estrategia de País. No obstante, la nueva tendencia es favorable y el Servicio Ampliado, que tiene el propósito de mantener la relación deuda/PIB en una trayectoria descendente, se mantiene por buen camino.

b) Modernizar los sistemas de ingresos

El Banco ha sido un socio fundamental en la política y la administración tributarias durante el periodo abarcado por la evaluación y los esfuerzos de Jamaica culminaron con una reforma tributaria integral. La serie del Programa de Consolidación Fiscal apoyó medidas de aplicación única previstas dentro del acuerdo de derecho de giro, así como medidas administrativas para reducir y limitar tanto las nuevas exenciones impositivas reglamentarias como las discrecionales. En el Plan de Consolidación Fiscal original se preveía una tercera operación para apoyar la promulgación de esta reforma tributaria. En medio de las señales crecientes de que el desempeño dentro del acuerdo de derecho de giro no se estaba ciñendo a lo previsto en 2011, el Banco truncó la serie después de la segunda operación y se postergó la reforma tributaria. Sin embargo, una operación de cooperación técnica aprobada en 2011 (JA T1066) permitió continuar con la colaboración, al proporcionar insumos detallados sobre política y administración tributarias antes de que se concluyera un conjunto integral de reformas tributarias aprobado por el Parlamento hacia finales de 2013. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico incluía activadores para la reforma tributaria que para entonces ya se habían puesto en marcha. Las reformas, plasmadas en varios instrumentos legislativos, racionalizaban los incentivos tributarios para las empresas, reducían la tasa del impuesto sobre la renta para empresas y simplificaban los aranceles, lo que disminuyó las tasas más altas y también la dispersión de las tasas. Este logro fundamental (aunque de larga gestación) reafirma la razón de ser del apoyo del Banco en este tema, que goza de un amplio reconocimiento, a pesar de algunas

críticas³⁴. Las reformas de la política tributaria planteadas en los programas del Banco en apoyo de reformas de política tenían una profundidad estructural considerable, como se muestra en el Recuadro 3.1. Varios de esos programas también contenían medidas para fortalecer la administración tributaria, mejorar los servicios a los contribuyentes y modernizar las aduanas. Los sistemas de administración tributaria y aduanera integrados se están instalando ahora en el marco del Programa de Modernización de la Administración Fiscal.

Ha resultado difícil lograr aumentos sostenidos de los ingresos y es muy pronto para evaluar el impacto de la reciente reforma tributaria. Las medidas de la serie del Programa de Consolidación Fiscal (y en menor grado el Programa de Aumento de la Competitividad) parecen haber sido moderadamente eficaces en la disminución de los montos de las exenciones impositivas, que se redujeron a menos del 6% del PIB en 2012, en comparación con el 7% en 2009. Las medidas para aumentar los ingresos dentro del Programa de Consolidación Fiscal también tuvieron cierto éxito, aunque no se alcanza a discernir una tendencia favorable sostenida en la relación ingresos tributarios/PIB. Todavía no se puede calcular el impacto de la reforma tributaria de 2013, si bien se espera, entre otras cosas, que limite los nuevos incentivos tributarios y exenciones impositivas otorgados anualmente a aproximadamente el 1,5% del PIB. En cuanto a la administración de los ingresos, es posible que el apoyo del Banco haya contribuido a las señales emergentes de una mejora en la declaración y el pago de impuestos, en particular en el caso de los grandes contribuyentes. Además, en el rubro de pago de contribuciones, el índice *Doing Business* registra una reducción en el tiempo necesario para pagar impuestos, lo que indica que algunos de los activadores de la serie del Programa de Aumento de la Competitividad para facilitar este trámite podrían haber generado una diferencia positiva³⁵.

c) Reforzar los sistemas de gestión del gasto público

Aunque la masa salarial no se redujo considerablemente, el apoyo del Banco ayudó a reducir la carga presupuestaria de los órganos públicos. Como respaldo para el primer programa del FMI, el Programa de Consolidación Fiscal incluía un compromiso de política de no otorgar aumentos salariales y diferir el pago de aumentos anteriores. Sin embargo, a la larga, hubo excesos en los costos salariales (11% del PIB en el ejercicio fiscal 2011-2012), lo que hizo que el programa no se ciñera a lo previsto. De manera similar, en el actual programa del FMI, el Gobierno de Jamaica está trabajando para disminuir su masa salarial al 9% para el ejercicio fiscal 2015-2016, con reducciones progresivas planteadas en la serie del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico. Hasta ahora, los límites para la masa salarial en los programas del Banco en apoyo de reforma de política se han basado en gran medida en la restricción salarial y la masa salarial no ha registrado un descenso decisivo. En

cuanto a los órganos públicos, el Programa de Aumento de la Competitividad favoreció la eliminación del apoyo presupuestario al menos a una empresa de propiedad estatal³⁶, mientras que los esfuerzos de desinversión del gobierno han contribuido a reducir el déficit de las entidades públicas, del 3,4% del PIB en el ejercicio fiscal 2007-2008, para lograr una posición de casi equilibrio en los últimos tres ejercicios fiscales³⁷.

El Banco ha contribuido a fortalecer la responsabilidad fiscal y los procesos de gestión del gasto público, pero los resultados han sido limitados. La serie del Programa de Gestión Financiera y Desempeño del Sector Público (operaciones JA L1013 y JA L1026; US\$60 millones cada una) presentaba una serie de enmiendas legislativas que establecían y afinaban el marco de responsabilidad fiscal, que hacía que la gobernanza fiscal se basara más en reglas. Las medidas dentro del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico anunciaron otra enmienda (marzo de 2014), la cual condensa una regla fiscal que desencadena mecanismos de corrección automática en casos de desvíos de las metas y requiere aprobación parlamentaria para relajar la política fiscal. Con respecto a la gestión del gasto público, tanto la serie de Gestión Financiera y Desempeño del Sector Público como la del Programa de Consolidación Fiscal, complementadas por una operación de cooperación técnica (JA T1067), ayudaron a preparar la implementación de un sistema central de gestión del tesoro, que ya casi se ha completado, y el uso de una sola cuenta del tesoro. Por medio del Programa de Modernización de la Administración Fiscal, el Banco está respaldando la modernización de la infraestructura física y tecnológica del Departamento de Contraloría General, aunque la opinión generalizada es que esto no alcanza a satisfacer las necesidades. Por otro lado, la serie del Programa de Gestión Financiera y Desempeño del Sector Público, el componente no reembolsable financiado por la Comisión Europea del Programa de Eficiencia del Sector Público (operación JA X1007) y una operación de cooperación técnica (JA T1078) han contribuido a fortalecer la auditoría y el control internos, así como el Departamento de Auditoría General. El Banco ha respaldado la reforma del sistema de adquisiciones, también por medio del financiamiento no reembolsable del Programa de Eficiencia del Sector Público, aunque con un calendario más largo del previsto originalmente. No obstante, en términos generales la aplicación de las reformas de gestión del gasto público emprendidas debe seguir adelante para que logren plena eficacia. Ha habido pocas tentativas para cuantificar los beneficios finales de estas reformas.

d) Apoyar la implementación de la transformación del sector público

El apoyo del Banco procuró potenciar la gestión del desempeño y la prestación de servicios del sector público. El Banco figura entre los socios de desarrollo más importantes que apoyan la agenda de transformación del sector público de Jamaica. Desde luego, el apoyo del Banco para entidades específicas en

relación con la administración de ingresos ha contribuido a la labor general de transformación. Por añadidura, la serie del Programa de Gestión Financiera y Desempeño del Sector Público plantea medidas y marcos para reforzar la gestión del desempeño y la rendición de cuentas, incluidas la prueba experimental y la puesta en marcha del sistema AMANDA para el procesamiento de aplicaciones informáticas de desarrollo a escala de distritos, y de un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño en departamentos gubernamentales³⁸. Dos operaciones de cooperación técnica (JA T1024 y JA T1064) han prestado apoyo práctico para la implementación del Plan de Acción a Mediano Plazo de Jamaica (que fijó la agenda para llevar a cabo la transformación en el periodo 2008-2012), lo que incluye servicios de consultoría e instrumentos para ayudar a diseñar el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño. Por otro lado, el préstamo de inversión del Programa de Eficiencia del Sector Público (operación JA L1046; US\$25 millones) está contribuyendo a racionalizar el proceso de solicitud y aprobación de conexiones de electricidad y a establecer sistemas de “ventanilla única” para el registro de empresas, además de favorecer el desarrollo inicial de servicios institucionales compartidos.

El Banco ha contribuido a algunos efectos directos positivos relacionados con procesos, pero aún no se tiene claro cuáles serán los beneficios últimos de la transformación del sector público. Diez de los 17 ministerios y los 32 departamentos y entidades cuentan ahora con un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño en plena operación y elaboran periódicamente informes y marcos de gastos a mediano plazo (lo que rebasa las metas de la Estrategia de País 2013-2014), aunque todavía surgen dificultades relacionadas con la calidad y la puntualidad. No obstante, fuera de los efectos directos de los procesos, se ha prestado poca atención a los beneficios últimos del sistema de seguimiento y evaluación del desempeño, por ejemplo, si ha tenido algún impacto en cuanto a mejorar los servicios o abatir los costos de la prestación de servicios. Es muy pronto para evaluar la eficacia de la autonomía de la administración aduanera y tributaria, porque su transformación está en curso. El indicador *Doing Business* específico para la obtención de permisos de construcción registró un descenso en 2014, lo que hace pensar que el sistema AMANDA pudo influir de alguna forma en la reducción del tiempo para este trámite. Sin embargo, conforme a los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, la eficacia del gobierno se deterioró entre 2009 y 2012.

2. Protección social y seguridad

a) Fortalecer y mejorar el impacto de la red de protección social

La cartera de protección social estuvo bien orientada a un conjunto de temas medulares de política, aunque se prestó poca atención a la sostenibilidad fiscal de la red de seguridad. En el periodo examinado en la evaluación, el

Banco aprobó dos operaciones dentro de la serie programática en apoyo de reformas de política en el ámbito de capital humano (operaciones JA L1020 y JA L1031, US\$100 millones) y el préstamo de inversión del Programa Integrado de Protección Social y Trabajo (operación JA L1037, US\$30 millones), y desembolsó los recursos correspondientes al Subprograma de Apoyo a la Protección Social frente a la Crisis causada por los Precios de los Alimentos (operación JA 0114, US\$15 millones), aprobado en diciembre de 2008³⁹. El conjunto de financiamiento se acompañó de cinco operaciones de cooperación técnica bien aparejadas por un total de US\$2,1 millones. En su mayor parte, el programa del Banco se orientó a apoyar las acciones del Gobierno de Jamaica para ampliar y afinar el programa PATH y dos programas complementarios principales, el Programa de Alimentación Escolar y el programa *Steps to Work*. Aunque el programa del BID fue coherente con la agenda gubernamental y las necesidades del momento, una mayor atención al impacto fiscal de ampliar la red de seguridad habría potenciado su pertinencia.

La cobertura de los principales programas sociales se amplió para beneficiar a un mayor porcentaje de la población pobre. Desde 2008, el BID se sumó al Gobierno de Jamaica y el Banco Mundial para financiar una ampliación de la cobertura del programa PATH del 35%, con lo que se tuvieron 407.000 beneficiarios en 2012. De acuerdo con los cálculos de OVE, los recursos del BID representaron más del 20% del gasto de PATH destinado *directamente* a transferencias de efectivo entre 2009 y 2013⁴⁰. El Subprograma de Apoyo a la Protección Social frente a la Crisis causada por los Precios de los Alimentos también apoyó el establecimiento de un nuevo punto de corte para la población urbana, lo que apuntaló la expansión del porcentaje de beneficiarios de PATH residentes en zonas urbanas del 8% al 16%, para rebasar la meta del 12%. El apoyo del Banco también contribuyó a que PATH tuviera una mejor penetración en subgrupos como los de mujeres embarazadas y lactantes y adultos mayores (Cuadro A.13). Esta rápida expansión de PATH ha aumentado el porcentaje de pobres beneficiados por el programa del 39% en 2006 al 47% en 2010 (periodo en el que la tasa de pobreza casi se duplicó). Desde 2010, el Banco ha contribuido a ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar a 7.000 niños de preprimaria beneficiarios de PATH en escuelas públicas (con el respaldo de la aprobación de la Política Nacional de Alimentación Escolar). Asimismo, el Banco ha ayudado a ampliar el programa *Steps to Work*; sin embargo, las tasas de terminación de los cursos del programa son bajas, además de que los datos indican que el programa no está mejorando el desempeño de los beneficiarios en el mercado de trabajo⁴¹.

El poder adquisitivo de los beneficios en efectivo de PATH se mantuvo y se consiguieron algunos aumentos de eficiencia, pero no hubo progresos en las pruebas experimentales para descentralizar la gestión del Programa

de Alimentación Escolar. El Banco apoyó el diseño y la implementación de un mecanismo para analizar y ajustar los beneficios en efectivo de PATH en 2010. Esto permitió que el valor real de las transferencias se mantuviera en buena medida constante a lo largo del tiempo (con una cobertura de casi el 7% del consumo del hogar antes de la transferencia)⁴². Los préstamos y las operaciones de cooperación técnica del BID también ayudaron a modernizar el sistema de información sobre gestión de PATH y reubicar sus oficinas principales. Según las entrevistas realizadas por OVE, estos cambios contribuyeron a reducir el tiempo de espera promedio entre el registro y el primer pago de seis a cuatro meses⁴³. El Banco también apoyó la introducción de un sistema de información sobre gestión basado en Internet para el Programa de Alimentación Escolar, lo que permitió integrar las bases de datos de ese programa y de PATH y, en consecuencia, tener una disponibilidad más oportuna de los datos. A este respecto, el número de beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar en primaria y secundaria seleccionados mediante la metodología de variables próximas se elevó de 119.000 en 2009 a 199.675 en 2013, de modo que se superó la meta de la Estrategia de País. No obstante, aunque el BID insistió en la importancia de poner a prueba un sistema de gestión descentralizada para la Unidad de Alimentación Escolar, el organismo responsable del Programa de Alimentación Escolar, este tema siguió en gran medida desatendido⁴⁴.

b) Mejorar la calidad de la educación y el acceso a ésta

El Banco persiguió este objetivo por medio de tres préstamos y tres operaciones de cooperación técnica en apoyo del proceso de transformación educativa de Jamaica. En 2008, el Banco aprobó un suplemento de financiamiento para el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria (operación JA L1021, US\$14 millones) a fin de completar las obras civiles que no se concluyeron durante el proyecto original aprobado en 2000. De igual modo, una operación de cooperación técnica (JA T1009) concluyó actividades relacionadas con el ausentismo escolar que se habían cancelado en el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria original. En 2008, el BID también aprobó la primera operación del programa en apoyo de reformas de política para la Reforma del Sector Educativo (operación JA L1002, US\$30 millones), serie que se diseñó en apoyo de la estrategia de transformación educativa del Gobierno de Jamaica, iniciativa basada en la descentralización del sistema educativo puesta en marcha en 2004. El segundo préstamo de esta serie se aprobó en 2010 con un componente de préstamo en apoyo de reformas de política (US\$30 millones) y un componente de inversión (US\$15 millones) para financiar obras civiles en escuelas secundarias. El conjunto de programas en apoyo de reformas de política se acompañó de una operación de cooperación técnica (JA T1028) que ayudó al país a cumplir con algunos de los activadores de

desembolsos. En 2010, el BID también aprobó una operación de cooperación técnica para generar conocimiento sobre desarrollo en la primera infancia (operación JA T1054). En general, la cartera de educación del Banco sufrió demoras considerables (normalmente incurriendo en sobrecostos), sobre todo debido a restricciones fiscales y adquisiciones relacionadas con los componentes de infraestructura.

El BID financió actividades sustantivas de aseguramiento de la calidad y rendición de cuentas que contribuyeron a mejorar los resultados de aprendizaje. Durante el periodo abarcado por la evaluación, el programa en apoyo de reformas de política continuó una línea de trabajo iniciada en los años ochenta, mediante el respaldo a la actualización e implementación de planes de estudio para educación primaria y secundaria en todo el país. Con el apoyo del BID y el Banco Mundial, el Ministerio de Educación elaboró y puso en práctica estrategias nacionales de alfabetización y matemáticas para alumnos de primaria y secundaria, y una estrategia de secundaria básica para los grados séptimo a noveno. A través del programa en apoyo de reformas de política, el Banco también contribuyó a la creación de varias entidades clave. Una de ellas es la Inspectoría Nacional de Educación, que ha capacitado a más de 240 inspectores y realizado más de 770 inspecciones escolares desde 2012, lo que supera la meta inicial de 150. Otra entidad es el Consejo Docente Jamaíquino, creado para regular y fomentar la docencia, que inició el proceso de registro de maestros en 2012 y elaboró un plan de capacitación de docentes y una serie de normas pedagógicas. Sin embargo, sigue pendiente el proceso para acreditar docentes. A la fecha, gracias a la labor del gobierno los maestros están mejor preparados, pues el porcentaje de maestros titulados capacitados en primarias públicas subió del 30% en 2009 al 55% en 2013, mientras que el porcentaje en secundarias públicas pasó del 38% al 52% en ese mismo periodo⁴⁵. En términos generales, el programa gubernamental ha mejorado los resultados de aprendizaje desde 2001 y se registraron otras mejoras en el periodo examinado en la evaluación. El porcentaje de alumnos que domina los exámenes de alfabetización y de aritmética elemental de cuarto grado se elevó el 10,9% y el 16,7% entre 2009 y 2013, respectivamente, lo que rebasa las metas de la Estrategia de País⁴⁶.

En lo que respecta al acceso, el BID contribuyó a suministrar plazas adicionales para educación primaria y secundaria, aunque no se alcanzaron las metas. El Banco ha sido el principal socio multilateral en el financiamiento de obras civiles, con la meta de reducir el hacinamiento en las aulas y el uso de turnos. En el nivel de educación primaria, con el 84% de los recursos desembolsados, el suplemento al Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria (operación JA L1021) permitió remozar cinco escuelas, lo que agregó 2.415 plazas para educación primaria⁴⁷. Teniendo en cuenta las plazas financiadas en el marco del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria original entre 2000 y 2007, el

programa añadió 3.780 plazas en escuelas primarias, en comparación con la meta original de 5.145. No obstante, las plazas adicionales no han hecho que se descontinúe el uso de turnos, como se había previsto originalmente. En el nivel de educación secundaria, el componente de inversión del programa en apoyo de reformas de política estaba destinado a construir dos escuelas secundarias para un total de 2.100 plazas adicionales. Con el préstamo se financió una nueva escuela con capacidad para 1.200 alumnos, pero a finales de 2013, con el 36% del saldo no desembolsado, se tomó la decisión de no seguir adelante con una segunda escuela como se había planificado originalmente. En vez de ello, con el resto de los fondos se financiará la expansión de bloques de aulas de unas seis escuelas, con la intención de agregar capacidad para un total de 1.800 plazas.

c) **Aumentar la protección y la seguridad**

Pionero en las acciones para combatir el delito y la violencia en Jamaica, el Banco adoptó un enfoque preventivo hace 15 años. El BID aprobó el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia I (PSCJ I) en 2001, el PSCJ II en 2009 (operación JA L1009, US\$21 millones) y el PSCJ III en julio de 2014 (JA L1043, US\$20 millones). El objetivo del PSCJ II era contribuir a la reducción del delito y la violencia y a una mayor percepción de seguridad en ocho distritos (Mapa A.1), mediante el financiamiento de actividades de prevención. Previsto originalmente para abarcar 28 comunidades de bajos ingresos con altos niveles delictivos (una expansión con respecto a las 26 comunidades beneficiadas por el PSCJ I), fue posible ampliar el PSCJ II a 50 comunidades utilizando un volumen considerable de recursos externos no reembolsables. Los desembolsos del proyecto fueron más rápidos de lo esperado, en parte porque se otorgaban becas a jóvenes en riesgo (más del 20% de los recursos del préstamo) y había un alto grado de continuidad dentro del equipo de la unidad de ejecución.

Las tasas de homicidios y tiroteos disminuyeron y hay una mayor satisfacción con la prevención del delito. La Política Nacional de Justicia Restaurativa se adoptó en el marco del PSCJ II, a la fecha 11 comunidades se benefician de programas de justicia restaurativa, lo que rebasa la meta original de 10. Además, entró en plena operación un sistema interinstitucional de gestión integrada para permitir una mejor recopilación e integración de información de diferentes entidades. El PSCJ II también financió actividades de capacitación, incluidas becas para 9.000 jóvenes en riesgo que cursan la educación secundaria y superior y cursos para padres y de prevención de la violencia para 28.000 beneficiarios. Por otro lado, continuando con la línea de trabajo que se inició con el PSCJ I, se establecieron más de 50 comités de acción comunitaria, a fin de ayudar a las comunidades a instaurar sistemas

de gobernanza y prestar diversos servicios, desde vigilancia policial hasta recolección de basura. Junto con otras iniciativas financiadas por el Gobierno de Jamaica y el Banco Mundial en los mismos ámbitos, esto probablemente contribuyó a que aumentara la satisfacción de los residentes de las comunidades beneficiadas por el PSCJ II con las acciones policiales para prevenir el delito (del 53% al 68% entre 2011 y 2013), así como a que disminuyeran las cifras en materia de delito y violencia desde 2009. Entre 2009 y 2013, las tasas de homicidios y tiroteos se redujeron el 31% y el 35,4%, respectivamente, en los distritos cubiertos por el PSCJ, en comparación con el 29% y el 26% a nivel nacional⁴⁸. A pesar de este avance, no se alcanzaron las metas iniciales para los distritos del PSCJ.

Las acciones relacionadas con el delito y la violencia se complementaron con iniciativas para los jóvenes desvinculados, pero a la fecha los resultados son escasos. Aprobado en 2008 y formulado con apoyo de la operación JA T1035, el Programa de Desarrollo de la Juventud (operación JA L1005, US\$11 millones) se proponía mejorar la aptitudes útiles para la vida y la capacitación de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Aunque fue un enfoque pertinente, el BID no previó los cambios en el entorno político y normativo y el consiguiente debilitamiento de las instituciones relacionadas con este sector en Jamaica. Estos cambios provocaron demoras en la ejecución y la cancelación de varias actividades. Con más del 70% de los recursos desembolsados, se habían logrado pocos productos⁴⁹.

3. Sector financiero y clima de negocios

a) Facilitar el acceso a financiamiento

El apoyo del Banco se centró en las mejoras jurídicas y normativas para mejorar el acceso a crédito y servicios financieros, así como brindar liquidez durante la crisis financiera mundial. El Programa de Aumento de la Competitividad incluía medidas esenciales a fin de establecer un marco para transacciones garantizadas, que propició la aprobación de la Ley de Garantías Mobiliarias a finales de 2013, lo que amplió el conjunto de activos utilizables como garantía prendaria y creó un registro central de activos pignorados. También prefiguró la aprobación del Proyecto de Ley de Quiebra e Insolvencia en abril de 2014. Asimismo, el Programa de Aumento de la Competitividad respaldó el establecimiento de un marco para facilitar los informes crediticios y el intercambio de información crediticia, junto con la acreditación de servicios de información crediticia y una serie de medidas tendientes a facilitar las transacciones electrónicas. El apoyo del Banco a estas reformas ayuda a explicar la incidencia de medidas de alta profundidad estructural en el acceso a financiamiento. Varias operaciones

de cooperación técnica complementaron esta línea de trabajo⁵⁰. Cuando se desató la crisis financiera, el Banco recurrió al mecanismo de crédito de emergencia con garantía soberana que había creado en noviembre de 2008, el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento, a efectos de brindar liquidez al sistema bancario de Jamaica (operación JA L1023; US\$300 millones). A la larga, sólo se utilizó un tercio de los recursos porque se habían sobrestimado las necesidades de los intermediarios financieros aprobados. La línea de crédito benefició a 77 empresas y se canalizaron recursos sobre todo a los sectores del turismo, la manufactura y las agroindustrias para financiar necesidades de capital.

Aunque el Banco ayudó a mantener la liquidez del sistema financiero durante la crisis mundial, aún no se han materializado incrementos sólidos en el crédito. Los nuevos marcos para transacciones garantizadas, quiebra e insolvencia, informes crediticios y transacciones electrónicas pueden fomentar el desarrollo del mercado financiero, pero en vista del poco tiempo transcurrido es muy pronto para ver algún efecto en los indicadores de acceso a crédito. Además, como porcentaje del PIB, el crédito al sector privado hacia el final del periodo examinado en la evaluación difería un poco de su nivel al inicio del periodo, aunque su crecimiento bien pudo haberse contenido por los efectos persistentes de la crisis financiera mundial. Como resultado de las medidas para facilitar las transacciones electrónicas, ahora el sector financiero está mejor orientado al uso de medios electrónicos para procesar transacciones financieras, tanto por los consumidores (a través de cajeros automáticos y en los puntos de venta) como por las instituciones financieras (a través del sistema JamClear)⁵¹. Por otro lado, el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento contribuyó a aliviar la contracción del crédito en 2009 y aunque la operación no ofreció indicadores de efectos directos para evaluar su impacto, se sabe que tuvo el efecto de fomentar la confianza al mostrar a los mercados de capitales la capacidad del sistema financiero interno para manejar los déficits de liquidez inducidos por la crisis.

b) Reducir los costos de los negocios, en particular mediante la aceleración de la concesión de títulos de propiedad de la tierra

El apoyo del Banco para mejorar el clima de negocios procuró facilitar el registro de propiedad de la tierra y fomentar el diálogo entre los sectores público y privado. Mediante la serie del Programa de Aumento de la Competitividad, el Banco respaldó la ampliación del Programa de Administración y Ordenación de Tierras, iniciativa destinada a facilitar la expedición de títulos de propiedad y el registro catastral de tierras en situación de propiedad informal⁵². El programa, que comenzó en el año 2000, se amplió en 2010 de siete a 13 de los 14 distritos del país y se estableció una alianza público privada

para su implementación en ocho distritos. Los activadores de desembolsos dentro del Programa de Aumento de la Competitividad también incluían la consolidación de plataformas de diálogo público-privado; en este ámbito, la entrada en operación del Consejo Nacional de Competitividad facilitó las conversaciones público-privadas sobre el clima de negocios y sobre futuras vías para el crecimiento. Asimismo, el Programa de Aumento de la Competitividad planteaba el establecimiento de la Alianza para Jamaica en 2013, que, entre otras cosas, renueva el consenso entre los principales agentes sobre la necesidad de la disciplina fiscal. Además, la operación JA X1002 prestó asistencia técnica para fortalecer el marco de las alianzas público privadas y ayudó en la preparación de una estrategia para micro, pequeñas y medianas empresas, aprobada por el Gabinete, que era una de las condiciones de política en la tercera operación del Programa de Aumento de la Competitividad⁵³.

Los costos y el tiempo para el registro y la obtención de títulos de propiedad de la tierra disminuyeron a lo largo del periodo examinado en la evaluación, pero este cambio no se ha reflejado en mejoras generales en el clima de negocios. El Programa de Administración y Ordenación de Tierras enfrentó varias restricciones para su ejecución; a abril de 2014 había producido 4.590 nuevos títulos y regularizado 2.746 títulos que ya existían, muchos de ellos durante el periodo abarcado por la evaluación. Estas cifras son muy inferiores a la meta inicial de 12.500 nuevos títulos entre 2010 y mediados de 2012. Por el lado positivo, el costo y el tiempo para el registro y la obtención de títulos de propiedad de la tierra se han reducido considerablemente, hasta el 75% y de siete a dos semanas (con lo que se cumplen las metas de la Estrategia de País 2013 2014) en el marco del Programa de Administración y Ordenación de Tierras. Los indicadores de *Doing Business* dentro de registro de propiedad también exhiben alguna mejora general durante el periodo examinado en la evaluación, aunque menos pronunciada que en el marco del Programa de Administración y Ordenación de Tierras, a pesar de que los costos de registro (porcentaje del valor de la propiedad) muestran un ligero retroceso en 2014. Sin embargo, en su mayor parte, la posición de Jamaica en los índices mundiales de competitividad no parece haber mejorado en el periodo, pues no se cumplió con la meta de la Estrategia de País, lo que indica que el apoyo del Banco para la expedición de títulos de propiedad de la tierra ha tenido una pertinencia limitada para el clima de negocios general⁵⁴.

4. Utilización de los sistemas nacionales

- a) Aumentar la utilización en la cartera del BID de los subsistemas nacionales de adquisiciones, de gestión de las finanzas públicas validados, y de seguimiento y evaluación**

Jamaica se convirtió en el único país de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en obtener la aprobación del BID para el subsistema nacional de comparación de precios. A finales de 2013, el BID aceptó que Jamaica usará el subsistema de compras en operaciones financiadas por el Banco y se prevé que toda la cartera del Banco aplique esta modalidad para 2015. El Banco también validó el Sistema Informativo de Jamaica para adquisiciones. En cambio, el uso de los subsistemas públicos de gestión financiera en proyectos del Banco no ha aumentado en comparación con el valor de referencia de la Estrategia de País para 2010 y a la fecha no se ha establecido ningún sistema de seguimiento y evaluación para llevar un registro de las operaciones que el BID ha realizado hasta ahora.

5. Infraestructura y agricultura

a) Respaldo la eficiencia y la eficacia del suministro de infraestructura por el sector público, centrando la atención en el mantenimiento

El apoyo del BID para la infraestructura de transporte, centrado en la respuesta de emergencia y en el mantenimiento y seguridad viales, logró algunos resultados, pero la sostenibilidad se mantiene en riesgo. El programa incluyó un proyecto de Ayuda de Emergencia para Reparar Daños Ocasionados por las Inundaciones (operación JA L1015, US\$10 millones) y un proyecto de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte (operación JA L1016, US\$50 millones), ambos aprobados en 2008, así como un proyecto de Mejoramiento Vial (operación JA L1027, US\$10 millones) aprobado en 2009. Tres operaciones de cooperación técnica complementaron estos proyectos. El enfoque del Banco ha sido pertinente, aunque la implementación ha sido lenta, sobre todo a causa de dificultades con las adquisiciones y la falta de margen de maniobra fiscal. Mediante el préstamo de emergencia, el Banco ayudó rápidamente a restaurar los servicios y la movilidad básica en 446 tramos de caminos primarios. Sin embargo, ciñéndose a las directrices para préstamos de emergencia, no pudo apoyar inversiones para mejorar la capacidad de recuperación, algunas de las cuales, por consiguiente, se financiaron mediante la operación JA L1016. En cuanto al mantenimiento y seguridad viales, el Banco financió actividades de capacitación para mantenimiento basado en el desempeño y fortalecimiento de la capacidad de la Organismo Nacional de Obras. Los logros incluyeron 430 km de los 500 km de caminos que se habían fijado como meta, a los que ahora se da mantenimiento en el marco de contratos basados en el desempeño, y la implementación de la nueva Política de Mantenimiento Vial basada en resultados para esos tramos (actualmente a prueba). No obstante, el porcentaje de la principal red vial en condiciones buenas o regulares no ha mejorado desde 2005 (48%)⁵⁵ y, a pesar de los

esfuerzos del Banco para ayudar a institucionalizar financiamiento suficiente para fines de mantenimiento de los sistemas viales, la sostenibilidad de los sistemas viales (incluidos los tramos rehabilitados con apoyo del Banco) sigue en riesgo⁵⁶. La operación JA L1027 también financió una base datos automatizada sobre colisiones, el fortalecimiento de la Unidad de Seguridad Vial y una campaña de sensibilización pública de gran alcance, entre otras medidas de seguridad. Esto contribuyó a la reducción de la mortalidad por accidentes viales, que llegó a su nivel más bajo en 20 años (260 muertes) en 2012, pero repuntó un poco al finalizar la campaña en 2013.

El financiamiento del Banco para agua y saneamiento no han alcanzado sus metas de reducción de fugas de agua y siguen inconclusas las reformas para asegurar la viabilidad financiera del operador público. El proyecto inicial de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Kingston (operación JA 0114, US\$40 millones), aprobado en 2004, sufrió grandes demoras en la ejecución y se concluyó apenas en 2013, después de que US\$15 millones de su componente para la reducción de fuga de agua se reasignó para responder a la crisis de los precios de los alimentos a finales de 2008. A pesar de los problemas de ejecución, el Banco aprobó una segunda operación de agua y saneamiento grande, podría decirse que considerablemente sobredimensionada, para la zona metropolitana de Kingston en 2011 (operación JA L1035, US\$133 millones), complementada con la operación técnica JA T1069 para ayudar a revisar la política sectorial y la estructura tarifaria. Con menos de una cuarta parte de cada una de estas operaciones desembolsada a la fecha, su ejecución también ha sido lenta. Varios meses después de la aprobación se puso en duda la convergencia de estas operaciones con las prioridades del país cuando el gobierno solicitó una reformulación de la operación JA L1035 a fin de reasignar US\$20 millones para financiar el reembolso de gastos en el sector educativo⁵⁷. Aunque el apoyo del Banco ha traído consigo algunas mejoras en saneamiento y calidad del agua en el marco de la primera operación, el logro de la reducción de fugas se difirió de la operación JA 0114 a la operación JA L1035 y es muy pronto para ver resultados. Desde la perspectiva institucional, el financiamiento y el apoyo técnico del Banco ayudaron a mejorar las finanzas de la Comisión Nacional del Agua, el órgano público operador⁵⁸. No obstante, la Comisión sigue siendo una de las entidades públicas que más pérdidas genera y es necesario adoptar medidas más concretas en materia de sostenibilidad mediante la formalización de la autonomía y la orientación comercial de este órgano.

El apoyo del Banco en el ámbito de la energía está bien orientado hacia el aumento de la eficiencia, pero es muy pronto para ver resultados. El programa incluyó un préstamo de inversión para Eficiencia Energética

y Conservación de la Energía (operación JA L1025; US\$20 millones), aprobado en 2011 y diseñado con el apoyo de la operación JA T1044, y dos operaciones de financiamiento no reembolsable con recursos del fondo fiduciario de la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI) que se aprobaron en 2009. Con menos del 20% de los fondos desembolsados, a la fecha el préstamo ha producido resultados experimentales moderados y un asunto de adquisición viciada hizo aún más lenta la ejecución⁵⁹. Se han alcanzado otros resultados con la operación JA X1001, que ha ayudado a mejorar las operaciones de una central eólica subsidiario de Petroleum Corporation of Jamaica, empresa de propiedad estatal.

b) Respaldo el suministro de infraestructura por el sector privado

El sector privado ha suministrado algunos servicios de infraestructura, aunque no se ha asegurado la sostenibilidad financiera. Durante el periodo abarcado por la evaluación, el Banco aprobó dos préstamos de inversión de SCF. El propósito de uno de estos préstamos era asegurar un financiamiento más viable de la deuda para una concesión de carreteras de peaje (operación JA L1022, US\$70 millones). La conversión de esta deuda a instrumentos a más largo plazo está en proceso y se concluyó una expansión de 10,5 km (de los 17 km previstos al inicio). Sin embargo, el tránsito ha disminuido a razón del 1,3% al año, en comparación con el aumento previsto del 3% anual, y los ingresos son casi el 23% inferiores a los calculados originalmente. El segundo préstamo de SCF, aprobado en 2012 y del que aún no se han desembolsado fondos, era para la construcción de un hotel dirigido a viajeros de negocios en Kingston (operación JA L1045, US\$6,8 millones). El apoyo del Banco para el suministro privado de infraestructura también se ha prestado por medio de la operación JA T1065, que está ayudando a preparar la privatización del Aeropuerto Internacional Norman Manley de Kingston⁶⁰.

c) Mejorar la productividad agrícola

Al parecer, los proyectos del Banco no han alcanzado los resultados previstos en relación con la productividad y los ingresos de los agricultores, y la sostenibilidad de la irrigación parece estar en riesgo. Aunque el Banco no ha identificado la agricultura como un sector prioritario desde la Estrategia de País de 1998, había dos préstamos activos en el periodo examinado en la evaluación. El proyecto de Competitividad Agropecuaria (operación JA L1012, US\$15 millones), formulado con la asistencia de la operación JA T1052 y aprobado en 2010, tenía el objetivo de aumentar el acceso de los agricultores a los mercados. Los dos primeros años del programa se caracterizaron por la lentitud en la ejecución y para 2013, con el 14% de los recursos desembolsados, los principales productos obtenidos

fueron las políticas nacionales de inocuidad de los alimentos y de sanidad vegetal y animal. En 2013, el BID aceptó la solicitud del Gobierno de Jamaica de ajustar el alcance del proyecto a fin de apoyar el establecimiento de cuatro agroparques⁶¹, iniciativa emblemática que forma parte de las reformas para fomentar el crecimiento en el marco del Servicio Ampliado. La producción de pequeños proyectos piloto en los que se manejan cultivos no tradicionales es alentadora, pero aún es muy pronto para ver resultados de gran alcance. Durante el periodo comprendido en la evaluación, el Banco también siguió ejecutando el Programa Nacional de Riego (JA 0106, US\$16,8 millones), un proyecto demasiado ambicioso aprobado en 2004 que sufrió grandes demoras provocadas en gran medida por aspectos de diseño y la reducida capacidad de la unidad de ejecución⁶². Estas demoras ocasionaron la cancelación del 30% del monto aprobado. En el marco del proyecto, el área irrigada aumentó 656 hectáreas, cifra inferior a la meta de 1.700 hectáreas, y el aprovechamiento del agua de riego alcanza aproximadamente la mitad de su potencial. El modelo de recuperación de costos sobrestimó la disposición de los agricultores para pagar y no se ha aplicado la propuesta de una nueva estructura tarifaria, lo que pone en riesgo la sostenibilidad. En términos generales, no se alcanzaron los aumentos previstos en rendimiento de los cultivos, intensidad de cultivo e ingresos netos.

6. Resumen

El avance en la consecución de los objetivos estratégicos que se fijó el Banco fue desigual y muchas reformas continúan siendo una asignatura pendiente que requiere seguimiento para mostrar resultados (Anexo B). En el ámbito prioritario de la sostenibilidad fiscal, el objetivo de disminuir la acumulación de deuda sigue una trayectoria relativamente favorable, sin por ello estar exenta de riesgos, aunque no se ha alcanzado la meta a la que se aspiraba en la Estrategia de País. Pese a que en su mayor parte todavía no hay resultados concretos visibles y la administración de ingresos sigue requiriendo atención, el Banco también ha contribuido a avanzar en los objetivos de modernizar los sistemas de ingresos y fortalecer los sistemas de gestión del gasto público. La transformación del sector público ha sido más bien lenta, pero ha traído consigo algunas mejoras relacionadas con los procesos. En el ámbito prioritario de protección y seguridad sociales, el BID contribuyó a la expansión de la red de seguridad social y a conseguir algunos aumentos de eficiencia, si bien no se han alcanzado todas las metas a las que se aspiraba en la Estrategia de País. El Banco también ha ayudado a impulsar reformas para elevar la calidad de la educación que parecen haber contribuido a la obtención de mejores resultados en el aprendizaje. Con el apoyo continuo del Banco se han logrado avances en el objetivo de aumentar la protección y la seguridad, pues disminuyeron los homicidios y los tiroteos y hay una mayor satisfacción con la prevención del

delito. En el ámbito prioritario del sector financiero y el clima de negocios, se ha avanzado en el objetivo de facilitar el acceso a financiamiento, aunque, una vez más, en general aún no hay resultados visibles. En cuanto al objetivo de reducir los costos de las actividades económicas, se observan logros moderados en la expedición de títulos de propiedad de la tierra y el registro catastral, pero escasas mejoras en el clima de negocios general. Se ha progresado poco en los objetivos relacionados con la infraestructura y la agricultura establecidos en la Estrategia de País 2006-2009.



Las reformas de política y asistencia en forma de asesoramiento exhibían una profundidad estructural que, podría decirse, conllevó un cambio importante, en especial en las esferas de política tributaria, educación y acceso a financiamiento.

© Omar Rainford, 2013

4 Conclusiones y Recomendaciones

El predominio del financiamiento en apoyo de reformas de política en el programa del Banco durante el periodo examinado en la evaluación era justificable. En un contexto de escasa inversión pública, el marcado sesgo del financiamiento del Banco hacia el apoyo presupuestario fue una respuesta adecuada a la necesidad de Jamaica de establecer una política fiscal más estricta (y sus esfuerzos continuos en ese sentido) y abordar el sobreendeudamiento.

Mediante el uso de financiamiento en apoyo de reformas de política y asistencia en forma de asesoramiento, el Banco ayudó a reducir los costos por concepto de intereses de la deuda interna y externa de Jamaica, al tiempo que respaldaba las reformas de política. Estas reformas, muchas de ellas apoyadas por el Banco con series de programas en apoyo de reformas de política no truncados, exhibían una profundidad estructural que, podría decirse, conllevó un cambio importante, en especial en las esferas de política tributaria, educación y acceso a financiamiento. El largo periodo de gestación de muchas de las reformas —lo que a menudo es motivo de frustración para el Banco— también ha permitido que el país se identifique de manera relativamente amplia con ellas y es un buen augurio para su sostenibilidad, aunque en algunos ámbitos (por ejemplo, el clima de negocios) ha tenido costos en cuanto al avance de Jamaica con respecto a otros países. Sin embargo, el financiamiento del BID mostró pronunciados altibajos y habría sido preferible una mayor uniformidad. En retrospectiva, el volumen de financiamiento en torno del primer programa del FMI, en especial la fuerte concentración al inicio del periodo en 2010, tal vez fue excesiva y no se justificó lo suficiente en la actualización correspondiente de la Estrategia de País. El Banco ha decidido actuar con más cautela en lo sucesivo haciendo que sus desembolsos durante la vigencia del Servicio Ampliado (por un total de US\$510 millones) sean acordes con los del Banco Mundial, de tal manera que se limite su exposición a Jamaica. Como el periodo de gracia para los préstamos aprobados en 2010 finaliza en 2015, se prevé un acusado

incremento del servicio de la deuda, que alcanzará su nivel máximo en 2017. De acuerdo con las proyecciones actuales de la lista de operaciones en tramitación y desembolsos para los años restantes del Servicio Ampliado, el promedio del flujo neto de efectivo será cercano a cero en el periodo 2015-2017.

También se justificaba la concentración del programa del Banco en las finanzas públicas, mientras que los esfuerzos conjuntos en materia de política tributaria rindieron importantes beneficios en 2013. Entre 2009 y julio de 2014, casi un tercio de las aprobaciones se vinculaban con finanzas públicas, ámbito en el que el BID y el FMI mantuvieron una estrecha colaboración. De hecho, el BID asumió el liderazgo entre los socios de desarrollo en la esfera de política tributaria y prestó apoyo técnico para la reforma tributaria aprobada en 2013. Se prevé que esta reforma reduzca las distorsiones tributarias y fomente el desarrollo del sector privado como un motor de crecimiento. Las acciones del BID para ayudar a Jamaica a mejorar la protección social también fueron oportunas y complementaron el apoyo de otros socios. En el futuro seguirá siendo primordial que los principales socios de desarrollo de Jamaica colaboren estrechamente con el gobierno del país, tanto en el marco del Servicio Ampliado como más allá de éste.

Los persistentes problemas de ejecución y las necesidades de financiamiento del gobierno han menoscabado la cartera de inversión. El limitado margen de maniobra fiscal, la complejidad del diseño de los proyectos, los prolongados procesos de adquisiciones, entre otras restricciones, han obstaculizado la ejecución de la cartera. Muchas de estas restricciones no son nuevas y habitualmente han causado extensiones en los proyectos de entre tres y cuatro años, lapso en el que los fondos han estado innecesariamente inmovilizados. Pese a ello, el Banco aprobó parte del nuevo financiamiento para inversión (en particular para agua y saneamiento), sobredimensionado y demasiado complejo, en sectores donde las operaciones en curso exhibían un desempeño deficiente. En este contexto, el gobierno jamaicano ha solicitado la reasignación de fondos de proyectos, la mayoría de las veces de modo que se destinen a apoyo presupuestario.

El marco estratégico del Banco para colaborar con Jamaica fue discontinuo y el seguimiento de los resultados estratégicos, deficiente. Como el periodo que abarca la evaluación se caracterizó por circunstancias a menudo cambiantes en el país, los documentos de estrategia del Banco, cuando los había, tendían a ser someros y de corta duración. En la Estrategia de País 2013-2014 apenas se hacía referencia a los posibles resultados de la abultada cartera de operaciones de inversión (y de cooperación técnica) heredada del periodo anterior. Además, aunque no se trata precisamente de una característica exclusiva del programa con Jamaica, apenas se prestó atención a las posibles sinergias entre el programa del sector público del Banco y las ventanillas del Grupo del Banco para el sector privado. Por último, salvo contadas excepciones, el seguimiento y evaluación de los resultados del programa fue deficiente.

OVE recomienda que, en lo sucesivo, el Banco:

1. Vele por la continuidad de las estrategias de país y justifique de manera más adecuada las asignaciones de financiamiento. Independientemente del financiamiento, el Banco debe evitar que haya interrupciones en la validez de los documentos estratégicos (trátase de estrategias de país o de sus actualizaciones) que sirven de marco para su colaboración con Jamaica. Los documentos de estrategia —que sería útil que abarcaran un periodo más largo aunque probablemente estarían sujetos a futuras revisiones— deberían presentar una justificación pormenorizada de las asignaciones de financiamiento, ya sea que se modifique una asignación antes aprobada o se establezca una nueva asignación, analizando diversas hipótesis y explicando cómo se espera que los flujos de efectivo respondan a las necesidades de financiamiento del país.
2. Concentre el financiamiento en apoyo de reformas de política en la profundización de las reformas de las finanzas públicas. Aun en las hipótesis más optimistas, Jamaica seguirá necesitando durante varios años una política fiscal estricta para reducir su deuda. En esas condiciones, se justifica el propósito del Banco de continuar destinando una parte del nuevo financiamiento a operaciones programáticas de apoyo presupuestario en el ámbito de las finanzas públicas. Estas operaciones han respaldado reformas importantes, aunque en muchos casos se debe seguir adelante con dichas reformas para obtener resultados. El Banco también debe esforzarse por mantener la continuidad del programa en apoyo de reformas de política que está en curso en el sector educativo.
3. Se asegure de definir adecuadamente el volumen de los nuevos préstamos de inversión. El limitado margen de maniobra fiscal en los próximos años restringe el alcance del nuevo financiamiento para inversión otorgado por el Banco. Todo nuevo financiamiento para inversión debería estructurarse de tal forma que se tengan en cuenta las restricciones fiscales, posiblemente recurriendo a préstamos de fases múltiples o de diseño modular, como se señalaba en la anterior Evaluación del Programa de País. Como regla general, también sería una buena práctica no aprobar nuevas operaciones en un sector en el que las operaciones en curso exhiben un desempeño deficiente.
4. Fortalezca el seguimiento y evaluación. Se debería hacer un seguimiento y un balance más periódicos de la manera en que el programa global del Banco está contribuyendo a los efectos directos previstos en la Estrategia de País. De igual forma, se debe insistir más en evaluar la contribución de las operaciones individuales a los efectos directos específicos que se incluyen en los marcos de resultados.

- ¹ FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2014. El promedio de América Latina y el Caribe (excluida Jamaica) es de US\$12.429, mientras que el promedio de la subregión del Caribe asciende a US\$19.804. A precios actuales, el PIB per cápita de Jamaica es de aproximadamente US\$5.100.
- ² En la actualidad los servicios representan el 72% del PIB, seguidos por el sector industrial (21%) y la agricultura (7%).
- ³ Esto incluye la contribución directa e indirecta al PIB, según lo define el Consejo Mundial de Viajes y Turismo. La contribución del turismo al empleo fue del 25% en promedio en el periodo 2003-2013.
- ⁴ A este respecto, cabe señalar la emigración del 80% de los egresados de estudios superiores.
- ⁵ Jamaica lleva a cabo el grueso de su comercio con los Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido y otros países de la Unión Europea. Considérese que si bien la economía es abierta, hay una alta tasa nominal de protección para varios productos agrícolas (véase, por ejemplo, Centro de Inversiones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Jamaica. Review of agricultural sector support and taxation*, 2014).
- ⁶ En 2012 el huracán Sandy causó estragos por un valor aproximado de US\$100 millones.
- ⁷ La mayor parte de la deuda interna pública y con garantía pública está en manos de intermediarios de valores nacionales, bancos comerciales y de inversiones, sociedades inmobiliarias y aseguradoras.
- ⁸ FMI, Perspectivas de la Economía Mundial.
- ⁹ Véase Greenidge, K., R. Craigwell, C. Thomas y L. Drakes, *Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean*, documento de trabajo del FMI, junio de 2012.
- ¹⁰ STATIN. La formación bruta de capital fijo se redujo del 26,1% del PIB en 2003 al 21% en 2013.
- ¹¹ Véase también BID, *Productive Development Policies in Jamaica*, 2010.
- ¹² El precio por kilovatio/hora en Jamaica es de US\$0,34, en comparación con US\$0,03 en Trinidad y Tobago, su principal competidor regional en manufactura ligera (véase Banco Mundial, *Country Partnership Strategy for Jamaica for the Period 2010-2013*). Jamaica se clasifica en el lugar 132 entre 189 países en cuanto a facilidad de suministro de electricidad, que es muy inferior al lugar que ocupa América Latina y el Caribe (Banco Mundial, *Doing Business 2014*).
- ¹³ Informe del Índice de Competitividad Mundial, de 2005-2006 a 2014-2015.
- ¹⁴ Banco Mundial, 2011, Jamaica. *Country Economic Memorandum: Unlocking Growth*.
- ¹⁵ *2013 Jamaica Economic and Social Survey (ESSJ)*.
- ¹⁶ El coeficiente de Gini bajó de 0,483 a 0,455 entre 2002 y 2004 (Indicadores de Desarrollo Mundial) y llegó a 0,381 en 2010 (véase BID, Nota Sectorial de Protección Social, mayo de 2012).
- ¹⁷ Organización Mundial de la Salud, 2014. La mortalidad materna indica la cantidad de mujeres que mueren durante el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos.
- ¹⁸ *Education Report Card 2012*, con cifras correspondientes a 2009.
- ¹⁹ Adviértase que las cifras de empleo excluyen a los trabajadores agrícolas y domésticos. Según estimaciones recientes, con la inclusión de estas actividades aumenta el tamaño de la economía informal. Véase T. Christie (2013), "Pension Coverage in Jamaica". El señalamiento sobre la expansión de la economía informal después de la recesión mundial proviene de la operación JA T1076.
- ²⁰ Las reservas sufrieron una baja de 18,6 semanas en marzo de 2010 a menos de 12 semanas de importaciones tres años después; sin embargo, repuntaron recientemente para llegar a 14 semanas en marzo de 2014.
- ²¹ El Partido Laborista de Jamaica, en el poder desde 2007, perdió las elecciones ante una gran victoria del Partido Nacional Popular, la oposición.

- ²² Aunque resultan útiles como instrumentos de programación, los documentos de programación de país (para los que no existen actualmente directrices formales) para Jamaica exhiben algunos vacíos. Para empezar, han contribuido poco al seguimiento de las estrategias de país, pues han postergado de manera recurrente la presentación de actualizaciones de los indicadores de dichas estrategias. En segundo lugar, los documentos de programación de país (al igual que las estrategias de país) no han dado cuenta de manera sistemática de los proyectos activos que se han heredado de ciclos de anteriores estrategias de país. En tercer lugar, no queda claro cuál es el valor agregado del documento de programación de país mientras estuvo vigente el documento preliminar de programación (en especial porque el documento de programación de país no se usó adecuadamente para dar seguimiento a los indicadores de las estrategias de país), lo que se añade a la lista de dificultades en torno al proceso de evaluación de la sostenibilidad macroeconómica (véase el documento RE 434 3).
- ²³ Durante este periodo hubo tentativas para procesar una nueva estrategia de país. Para el otoño de 2011 se había redactado una nueva estrategia de país que abarcaba el periodo 2011-2015, pero el Banco la archivó tras la renuncia del Primer Ministro. Más recientemente, se suspendió el trabajo que se había iniciado en una nueva estrategia de país para los años restantes del programa de Servicio Ampliado (2015-2017). El aplazamiento de la presentación de la Estrategia de País al Directorio Ejecutivo, lo que sistemáticamente ha mantenido dicha estrategia fuera de sincronía con el ciclo político, no ha sido exclusivo del periodo comprendido en esta evaluación.
- ²⁴ Por los repetidos cambios en la asignación de financiamiento y los breves intervalos entre la planificación y las aprobaciones de financiamiento, las aprobaciones tendían a reflejar estrechamente los montos previstos (Cuadro A.4).
- ²⁵ En relación con el PIB, la deuda pendiente de Jamaica con el Banco, que representa el 10,6%, es hoy la tercera más grande entre los prestatarios del BID, después de Guyana y Nicaragua. En términos per cápita, a finales de junio de 2014 por cada jamaíquino se le adeudaban al Banco US\$527 (frente a US\$242 a finales de 2008), un nivel comparable al de Guyana.
- ²⁶ A finales de 2008, el 20,5% de la deuda externa se vencía a cinco años o menos, y el 49,1% a más de 10 años. A finales de marzo 2014, las cifras correspondientes eran 25,1% y 50,8%. Sin embargo, a este respecto hay una fuerte influencia de las amortizaciones que se adeudan a corto plazo al FMI (por concepto de los fondos del acuerdo de derecho de giro de 2010-2011).
- ²⁷ Por ejemplo, los parámetros de referencia del FMI en el marco de responsabilidad fiscal y el marco de transacciones garantizadas se vislumbraron en dos series programáticas en apoyo de reformas de políticas aprobadas previamente. Del mismo modo, el diálogo del BID sobre competitividad (por ejemplo, la desinversión en empresas públicas) también se ha reflejado en la condicionalidad del programa del FMI.
- ²⁸ Un ejemplo es el apoyo técnico para la serie programática en apoyo de reformas de política en capital humano que brindó la operación de cooperación técnica Modernización del Programa de Alimentación Escolar (documento JA-T1046).
- ²⁹ De las operaciones de cooperación técnica aprobadas en 2011, el BID ejecutó el 31%; en 2012, 2013 y 2014 (hasta finales de marzo), las cifras equivalentes son 50%, 60% y 100%, respectivamente.
- ³⁰ Como OVE señaló en una evaluación anterior (documento RE 365), la matriz de la Estrategia de País 2006-2009 tuvo un desempeño deficiente con respecto a los indicadores y el seguimiento en comparación con otras 10 estrategias de país preparadas en aquel momento.
- ³¹ Por ejemplo, dos de los 12 objetivos estratégicos (“mejorar la eficiencia operacional y la sostenibilidad de la Oficina de Crédito Estudiantil” y “reducir los riesgos del sistema financiero”) no estaban asociados con apoyo del Banco.
- ³² En la Evaluación del Programa de País se presentan los montos originales aprobados.
- ³³ Esto incluye los activadores de desembolsos de las 10 operaciones aprobadas desde 2009, más otras tres operaciones aprobadas en 2008 que formaban parte de la serie programática en apoyo de reformas de política.

- ³⁴ Las críticas, expresadas por varias contrapartes de los sectores público y privado, suelen citar la asignación de especialistas técnicos no familiarizados con los sistemas y tradiciones de Westminster y la reglamentación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), así como una disposición insuficiente para tener en cuenta las peculiaridades de Jamaica en las propuestas de reforma.
- ³⁵ Es posible que el Banco también haya contribuido a reducir el tiempo mediante la operación JA 0116 (que ayudó a establecer un sistema para el pago en línea de impuestos).
- ³⁶ La desinversión en Air Jamaica en 2010 y en Jamaica Sugar Company en 2011 cumplieron la condición de política. Por consiguiente, una operación de cooperación técnica (JA T1037; US\$0,35 millones) aprobada a finales de 2008 para ayudar a trazar un plan estratégico para la desinversión en la aerolínea resultó innecesaria y fue cancelada.
- ³⁷ Además, está en curso una operación de cooperación técnica (JA T1076), aprobada en 2012, que está ayudando a evaluar la viabilidad de otro órgano público, el Sistema Nacional de Seguros (NIS), un paso preliminar para la reforma de este sistema en el marco del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico.
- ³⁸ La prueba experimental del sistema AMANDA cubrió cuatro de los 14 distritos y en julio de 2013 se extendió a otros cuatro.
- ³⁹ Éste fue un préstamo en función del desempeño cuyos fondos se obtuvieron de la reformulación del Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Kingston aprobado en 2004 (operación JA 0114, US\$40 millones).
- ⁴⁰ Los cálculos de OVE, que usan los datos históricos de tipo de cambio del Banco de Jamaica, se basan en que PATH representa, en promedio, el 0,3% del PIB en el periodo y tiene 10% de costos administrativos (de acuerdo con el Grupo de Evaluación Independiente, 2010). Obsérvese que este cálculo excluye los recursos del BID de las operaciones de los programas en apoyo de reformas de política.
- ⁴¹ Véase Rosen, H. (2013). “An Evaluation of Jamaica’s Steps-to-Work Program” (borrador). Cabe destacar que, en el marco de la operación JA-L1037, se está preparando un proyecto piloto de capacitación en el puesto de trabajo con el propósito de corregir esta situación.
- ⁴² Bedoya, G. y Leslie Stone (2013). “*Heterogeneity of Beneficiaries within the CCTs. Using administrative data to learn more about participants’ behavior and schooling outcomes: The case of Jamaica*” (borrador).
- ⁴³ Como el Banco Mundial también ha trabajado en mejorar la capacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, estos resultados no pueden atribuirse exclusivamente al apoyo del BID.
- ⁴⁴ Uno de los factores que ocasionaron esta demora tiene que ver con el proceso de transformación educativa y otros cambios dentro del Ministerio de Educación (véase la nota sobre el sector social). Se anticipa que el préstamo del Programa Integrado de Protección Social y Trabajo (operación JA L1037) propicie dicha descentralización.
- ⁴⁵ *2013 Jamaica Economic and Social Survey (ESSJ)*.
- ⁴⁶ *2013 Jamaica Economic and Social Survey (ESSJ)*. Obsérvese que en 2013 las cifras aumentaron con respecto al valor de referencia de 2009 en el examen de alfabetización y en el examen de aritmética elemental, ambos de cuarto grado, del 68,9% al 76,4% y del 45% al 58%, respectivamente.
- ⁴⁷ El préstamo también tenía como propósito la construcción de dos nuevas escuelas. Sin embargo, debido a insuficiencia de fondos, sólo se construyó una de las escuelas, que poco después de su inauguración el gobierno decidió convertir en una escuela secundaria. Los fondos remanentes se están utilizando para la expansión de nueve escuelas primarias.
- ⁴⁸ Ministerio de Seguridad Nacional, Unidad de Ejecución de Proyectos del PSCJ. “*CSJP II: Eighth Semester Report. Jul-Dec 2013*”, Cuerpo de Policía de Jamaica.
- ⁴⁹ Algunos de los productos logrados a la fecha incluyen un nuevo borrador de Política Nacional de la Juventud (aún está pendiente la aprobación del Gabinete), mejora de 11 oficinas nacionales de información para la juventud y el establecimiento de dos centros de información para la juventud (de los cinco previstos originalmente). Una operación de cooperación técnica aprobada en 2010 (JA T1050) complementó esta línea de trabajo financiando un trabajo de investigación sobre el perfil de los alumnos que abandonan los estudios.

- ⁵⁰ Por ejemplo, la operación JA-X1002 brindó asistencia técnica para la elaboración del proyecto de ley sobre transacciones garantizadas, mientras que la operación JA T1021 ayudó a evaluar los requisitos para la prestación de servicios de banca móvil. Además, se usó una operación de cooperación técnica (JA T1040) a fin de evaluar el marco para los seguros agrícolas y otra (operación JA T1042) para diagnosticar los obstáculos que enfrentan las mujeres emprendedoras para tener acceso a servicios financieros y proponer mejoras a la reforma en curso sobre transacciones garantizadas. Jamaica también se benefició de una operación regional de financiamiento no reembolsable (RG T1761) a efectos de modernizar la metodología para la evaluación general de la estabilidad financiera. Las acciones del BID para fortalecer aspectos financieros del clima de negocios se complementaron con dos préstamos y seis operaciones de financiamiento no reembolsable del FOMIN.
- ⁵¹ El volumen de cajeros automáticos y las transacciones en el punto de venta aumentaron el 24% entre 2009 y abril de 2014, aunque el volumen de transacciones electrónicas en tiempo real se incrementó el 228% en el mismo periodo.
- ⁵² Se estima que en Jamaica hay aproximadamente 400.000 lotes en situación de propiedad informal.
- ⁵³ Otras medidas apoyadas por el Banco, en particular la desinversión en órganos públicos (párrafo 3.7) también han permitido avanzar en el objetivo de abatir los costos de la actividad empresarial.
- ⁵⁴ En particular, en el índice de facilidad para hacer negocios de Doing Business Jamaica ocupó el lugar 94 de 189 países en 2014, en comparación con la meta de la Estrategia de País de ocupar el lugar 75 en 2015.
- ⁵⁵ No se ha hecho una evaluación desde 2005, pero los datos indican que su condición probablemente haya empeorado.
- ⁵⁶ La intención original en el marco de la operación JA L1027 de destinar al Fondo de Mantenimiento Vial parte de los recursos obtenidos con un gravamen especial a los combustibles se modificó recientemente a raíz de la decisión del Gobierno de Jamaica de reservar esos recursos para el servicio de la deuda en la que se incurrió para la construcción de la carretera de peaje norte-sur.
- ⁵⁷ IDBDocs N° 37244549. Cabe hacer notar que el BID denegó la solicitud.
- ⁵⁸ Por ejemplo, la generación interna de efectivo neto de la Comisión Nacional del Agua, que cubría el 20% de sus gastos de capital en 2004, aumentó hasta cubrir el 31% en 2013 (véase Informe de Terminación de Proyecto).
- ⁵⁹ Recientemente el Banco declaró como adquisiciones viciadas transacciones en el marco del proyecto por un monto de US\$234.000, por lo que se tomó la decisión de requerir que toda adquisición se apruebe ex ante.
- ⁶⁰ Más recientemente el Banco estuvo considerando el financiamiento de una central eléctrica de 381 MW, pero las negociaciones se estancaron por temas relacionados con el proceso de licitación.
- ⁶¹ Cabe destacar que estos agroparques se ubican en zonas donde los sistemas de irrigación se diseñaron en el marco del Programa Nacional de Riego (JA 0106), que se describe más adelante.
- ⁶² Los ejemplos de dificultades de diseño incluyen el requisito poco realista de que la propiedad de al menos el 80% de las parcelas en las zonas focalizadas se regularizara antes del desembolso y la falta de estudios de factibilidad previos a la aprobación del proyecto. La rotación de personal en la unidad de ejecución, los prolongados procesos de adquisiciones y el aumento de los precios del petróleo también afectaron la ejecución.