



RE-365

***Evaluación del programa de país:
Jamaica, 2003-2008***

*Oficina de Evaluación y Supervisión
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Junio de 2010*

Para uso oficial solamente

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	EL CONTEXTO DEL PAÍS Y LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO.....	1
A.	Características económicas generales.....	1
B.	Evolución macroeconómica.....	2
C.	Retos para el desarrollo.....	5
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO EN JAMAICA.....	7
A.	Propósito del programa	7
1.	El documento de país de 1998	7
2.	La estrategia de país de 2006	10
3.	La actualización de 2008.....	13
B.	Ejecución del programa 2003-2008.....	14
1.	Financiamiento con garantía soberana.....	14
2.	Operaciones de cooperación técnica.....	16
3.	Sector privado	17
C.	Otros socios en el desarrollo	17
III.	PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN EN JAMAICA.....	18
A.	Desempeño de la cartera	19
B.	Redimensionamiento de la cartera.....	21
A.	Flujos de recursos.....	23
IV.	RESULTADOS.....	23
A.	Dificultades para valorar los resultados	24
B.	Resultados de los proyectos	25
1.	Desarrollo del sector privado	25
2.	Modernización del sector público o “uso óptimo de los recursos”	29
3.	Desarrollo de los sectores sociales.....	30
4.	Gestión ambiental	32
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	33
A.	Conclusiones	33
B.	Recomendaciones	35

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
ERF	Facilidad de reconstrucción de emergencia
ESP	Préstamo de inversión específico
FFI	Facilidad de Financiamiento Intermedio
FMI	Fondo Monetario Internacional
GOM	Préstamo para obras múltiples
PAIS	Sistema de Identificación de Proyectos en Situación de Alerta
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PBP	Préstamo sectorial programático
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSL	Préstamo al sector privado
SUP	Préstamo suplementario
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

La primera evaluación del programa de país con Jamaica (documento RE-310) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) abarcó el período 1990-2002. Por tanto, la presente evaluación abarca el período subsiguiente: de 2003 a 2008. La elección de diciembre de 2008 como fecha de corte estuvo motivada por el hecho de que originalmente se había previsto una nueva estrategia de país para 2009 y, si bien la formulación de la misma se postergó, la actualización de la estrategia de país presentada al Directorio en noviembre de 2008 supuso un cambio de rumbo importante en las actividades de programación y aprobación del Banco. En concreto, como resultado de sucesivas conmociones económicas y la decisión del nuevo Gobierno de Jamaica de volver a entablar el contacto con organismos multilaterales, el Banco propuso un nuevo monto global de financiamiento de US\$400 millones para 2009-2010. En el contexto del acuerdo suscrito por Jamaica con el FMI a principios de 2010, este monto se incrementó posteriormente a US\$600 millones que se aprobarían a lo largo de los 12 meses subsiguientes. Es demasiado pronto para evaluar este nuevo ciclo de programación, en especial debido a que muchos de los préstamos aprobados han sido préstamos programáticos y no se espera que las reformas llevadas a cabo den resultados hasta que se ejecuten en su conjunto.

A fin de llevar a cabo esta evaluación del programa de país hay que remitirse al documento de país de 1998 (documento GN-2025), ya que permaneció en vigor durante más de la mitad del período abarcado por la evaluación. La presentación de una nueva estrategia, programada inicialmente para 2002, fue postergada hasta 2003 y suspendida después hasta que el Banco pudiera determinar, en consulta con el gobierno, el momento más oportuno para la adopción de la estrategia siguiente con Jamaica. Al no existir una estrategia nueva, la presentación de la evaluación anterior del programa de país se postergó hasta noviembre de 2005. La nueva estrategia de país fue aprobada finalmente en agosto de 2006 (documento GN-2422-1). Entretanto, entre 2002 y 2005, el Banco reiteró anualmente la continuidad de la vigencia del documento de país de 1998. Asimismo, como no se otorgó ningún préstamo con garantía soberana a Jamaica entre 2005 y 2007, la mayoría de los proyectos que estaban en ejecución durante el período y que fueron examinados como parte de esta evaluación se aprobaron en el contexto del documento de país de 1998.

El período comprendido en la evaluación (2003-2008) estuvo marcado por las consecuencias de la crisis financiera que se produjo en Jamaica en 1995. Durante esa crisis, el Banco siguió siendo el principal socio multilateral con operaciones en el país. Sin embargo, la institución subestimó la repercusión de la crisis, que dejó un legado de sobreendeudamiento que continúa condicionando y restringiendo el desempeño del país. En concreto, el Banco se percató con bastante retraso de que se necesitaban fuertes medidas de ajuste a fin de continuar pagando la deuda, lo cual socavó el programa de inversiones públicas.

El documento de país de 1998, que se aprobó durante la crisis financiera de Jamaica, no contenía un diagnóstico del lento crecimiento del país ni criterios para priorizar las intervenciones del Banco. Por lo tanto, las operaciones aprobadas abarcaban varios sectores, todos ellos considerados congruentes con el objetivo de promover el desarrollo del sector

privado. Durante ese período, la principal preocupación del Banco parecía ser la contracción de la cartera, a medida que varios proyectos aprobados en el período anterior llegaban a su fin. En consecuencia, a pesar de que había señalado la falta de fondos de contrapartida como riesgo, el BID siguió agregando proyectos nuevos al inventario y aprobando préstamos nuevos hasta el final de 2002, momento en que debía presentarse una nueva estrategia. Posteriormente, el Banco admitió que el programa estaba sobredimensionado.

Para 2002, el Banco tenía una cartera amplia y diversificada, afectada en medida creciente por restricciones fiscales, ya que los pagos de la deuda llegaron a absorber gran parte del presupuesto. Al mismo tiempo, el Gobierno de Jamaica optó por el financiamiento de fuentes privadas para cumplir sus obligaciones financieras, ya que estos recursos no estaban vinculados a inversiones nuevas ni supeditados a condicionalidades de políticas. En este contexto, el Banco postergó repetidamente la preparación de una nueva estrategia. En vez de considerar una nueva estrategia como instrumento para orientar el diálogo con las autoridades del país, la consideraba simplemente como una guía para las operaciones crediticias y, puesto que Jamaica no podía recibir préstamos, la preparación de la estrategia se postergó. En consecuencia, el Banco no tuvo una estrategia durante más de la mitad del período comprendido en la evaluación.

El período se inició con largas negociaciones sobre la racionalización de una cartera cada vez más problemática. El acuerdo al que se llegó finalmente de cancelar una parte importante de la cartera, que afectó prácticamente a todos los proyectos en ejecución a fines de 2004, obligó a realizar cambios considerables en muchos de los préstamos, lo que llevó a demoras en la ejecución y puso en riesgo la consecución de los objetivos de desarrollo. Debido al tamaño y la amplitud de la cartera, era difícil efectuar reducciones selectivas, en vista del gran número de ministerios encargados y organismos ejecutores involucrados. Asimismo, la capacidad del Banco para priorizar las reducciones se vio socavada por la inexistencia hasta entonces de un enfoque estratégico y la falta de una estrategia aprobada que guiara sus acciones.

Las limitaciones presupuestarias y las cancelaciones parciales fueron en gran medida los motivos de la ejecución insatisfactoria de proyectos en curso. Sin embargo, los problemas en el diseño de proyectos y la escasa labor de seguimiento y supervisión efectuada por el Banco contribuyeron al desempeño deficiente de la cartera.

En términos de resultados, aunque los proyectos del Banco respondían a importantes desafíos de desarrollo como el otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra y la seguridad ciudadana, es difícil validar los resultados de los préstamos debido a la baja evaluabilidad ex ante de los proyectos, las considerables modificaciones de los marcos de resultados en razón del redimensionamiento y la inexistencia de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de proyectos. Únicamente un programa ha sido objeto de una rigurosa evaluación ex-post.

En 2006 se aprobó una nueva estrategia, centrada en la concesión de préstamos en apoyo de reformas de política no supeditados a restricciones fiscales. La elección de instrumentos reflejaba una evaluación franca de las condiciones económicas de Jamaica. Aunque el Banco siguió concentrándose en el desarrollo del sector privado mediante una propuesta de préstamo en apoyo de reformas de política que permitiera llevar a cabo reformas tributarias

y mejorar el clima de negocios, se añadieron dos pilares adicionales, a saber: el uso óptimo de los recursos y la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales. El pilar de uso óptimo de los recursos consistía en préstamos en apoyo de reformas de política para llevar a cabo reformas educativas y mejorar la administración financiera del sector público, con el objetivo en ambos casos de aumentar la eficiencia en el sector público. En el caso de los desastres, el apoyo propuesto por el Banco se limitaba a una operación de cooperación técnica.

Tras un paréntesis de tres años, el Banco reanudó la concesión de préstamos a Jamaica en 2008, año en que aprobó financiamiento por valor de US\$205 millones, monto muy superior a la hipótesis alta de préstamos prevista en la estrategia para todo el período 2006-2009. Entre los préstamos aprobados se encontraban tres operaciones en apoyo de reformas de política propuestas en la estrategia, cada una de las cuales formaba parte de una serie de tres préstamos programáticos. Ninguna incluía proyecciones de sus repercusiones fiscales. Tampoco incluían un cálculo de los posibles ahorros en el flujo de efectivo que podrían usarse para reducir la deuda o la pobreza con mayor rapidez, de acuerdo con el compromiso asumido en la actualización de la estrategia de 2008.

Entre las operaciones aprobadas en 2008 se encontraban también cuatro préstamos de inversión, a pesar de que no estaban previstos en la estrategia original. No hay ninguna garantía de que las restricciones fiscales que afectaron anteriormente a la ejecución de préstamos no vayan a repetirse pero el Banco no ha considerado este factor como un riesgo en ninguno de los préstamos de inversión aprobados y, por lo tanto, no ha formulado planes de mitigación. El inventario de proyectos de inversión propuesto en el marco de la actualización de la estrategia de 2008 abarca varios sectores, lo que plantea el riesgo de que se repita la falta de enfoque estratégico imperante entre 1998 y 2002.

En vista de la persistencia de un alto nivel de deuda pública y vulnerabilidades económicas en Jamaica, muchas de las recomendaciones formuladas en la evaluación anterior del programa de país siguen siendo pertinentes y pueden adaptarse a la situación actual, como se expone a continuación.

En primer lugar, el principal reto para el Banco consiste en definir, junto con las autoridades jamaicanas, la mejor forma de proporcionar asistencia al país en los años venideros. Si bien la crisis internacional no se preveía, el alto grado de vulnerabilidad de Jamaica a factores exógenos es muy conocido en razón del nivel elevado de deuda pública en relación con el PIB. El Banco debería considerar la posibilidad de establecer un conjunto de mecanismos o instrumentos con el propósito de asistir a países, como Jamaica, de ingreso medio muy endeudados.

Segundo, el Banco debe definir el enfoque estratégico de su programa con el país a fin de orientar su acción, en vez de formular programas anualmente, como ha hecho en el pasado. La concentración de la estrategia de país de 2006 en las reformas a mediano y largo plazo por medio de préstamos programáticos tal vez sea positiva pero el Banco ha hecho hincapié principalmente en la eliminación de restricciones y ha prestado poca atención a la promoción de oportunidades para el desarrollo futuro. En particular, el énfasis del Banco en la eliminación de distorsiones tributarias y la mejora del clima de negocios quizá no sea suficiente y, como el propio Banco ha observado, podría llevar al país de una situación de

alto nivel de inversiones y bajo crecimiento a una de bajo nivel de inversiones y bajo crecimiento.

Tercero, en la próxima estrategia de país se debería justificar claramente la selección de los instrumentos financieros propuestos y explicar cómo se corresponden los flujos de efectivo previstos con las necesidades financieras de Jamaica. Si se da preferencia a los préstamos de desembolso rápido, habría que cuantificar las repercusiones fiscales de las reformas y los ahorros generados al utilizar los recursos para reembolsar préstamos privados más costosos. Si se planea otorgar préstamos de inversión, deberían estructurarse de forma tal que puedan resistir restricciones fiscales en el futuro. Esto se hará, por ejemplo, recurriendo en mayor medida a préstamos en varias fases o a una estructura modular que pueda ajustarse fácilmente en momentos difíciles.

Cuarto, tal como se recomendó en la evaluación anterior del programa de país, toda propuesta de proyecto de inversión en infraestructura o en los sectores productivos debería incluir un cálculo explícito de la tasa de rendimiento, ya que Jamaica no puede permitirse pedir préstamos para proyectos de inversión de bajo rendimiento. En lo que concierne a las inversiones en los sectores sociales, se debería demostrar la eficacia de las intervenciones en función del costo y analizar la repercusión de los programas en costos recurrentes futuros.

Quinto, se debería mejorar la evaluabilidad ex ante de los proyectos y hacer mayor hincapié en las evaluaciones ex post. Además, se debe prestar más atención a los sistemas de seguimiento de proyectos, a fin de que los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos sean más exactos.

I. EL CONTEXTO DEL PAÍS Y LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

- 1.1 **La primera evaluación del programa de país con Jamaica (RE-310) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión abarcó el período 1990-2002. Por lo tanto, la presente evaluación abarca el período subsiguiente, de 2003 a 2008¹.** La elección de diciembre de 2008 como fecha de corte estuvo motivada por el hecho de que originalmente se había previsto una nueva estrategia de país para 2009 y, si bien la formulación de la misma se postergó, la actualización de la estrategia de país presentada al Directorio en noviembre de 2008 supuso un cambio de rumbo importante en las actividades de programación y aprobación del Banco. En concreto, como resultado de sucesivas conmociones económicas y la decisión del nuevo Gobierno de Jamaica de volver a entablar el contacto con organismos multilaterales, el Banco propuso un nuevo monto global de financiamiento de US\$400 millones para 2009-2010. En el contexto del acuerdo suscrito por Jamaica con el FMI a principios de 2010, este monto se incrementó posteriormente a US\$600 millones que se aprobarían a lo largo de los 12 meses subsiguientes. Es demasiado pronto para evaluar este nuevo ciclo de programación, en especial debido a que muchos de los préstamos aprobados han sido préstamos programáticos y no se espera que las reformas llevadas a cabo den resultados hasta que se ejecuten en su conjunto.
- 1.2 El objetivo de este capítulo es presentar el contexto en el que se conceptualizó y ejecutó el programa del Banco. Se describe la estructura económica del país, así como su evolución macroeconómica reciente, y se analizan los principales retos de desarrollo. Concretamente, en este capítulo se presentan los antecedentes para comprender dos características de los cambios en la relación entre Jamaica y el Banco durante el período comprendido en la evaluación: (a) una drástica reducción de los préstamos en el período 2003-2007 en comparación con el período anterior, según se detalla en el capítulo II; y (b) la disminución del tamaño de la cartera de préstamos activos del Banco como consecuencia de las numerosas cancelaciones efectuadas en 2004 y 2005, tema que se aborda en el capítulo III. Además, en este capítulo se examinan distintas interpretaciones de los desafíos de desarrollo de Jamaica, entre ellas la del Banco, a fin de comprender su diálogo con las autoridades del país y las reformas propuestas.
- A. **Características económicas generales**
- 1.3 **Jamaica es un país de ingreso medio, caracterizado por una economía abierta, un reducido número de bienes de exportación y una gran dependencia de productos importados, especialmente petróleo y alimentos².** La economía, basada tradicionalmente en la producción de azúcar, bauxita y bienes manufacturados para exportación, ha ido virando hacia el suministro de servicios, que actualmente representa alrededor del 68% del PIB. El turismo no figura como sector específico en las cuentas nacionales, pero se calcula que supone alrededor de la cuarta parte del sector de los servicios y constituye una fuente importante de divisas y empleo. El número de bienes de exportación del país sigue siendo

reducido y, tras la disminución de las exportaciones tradicionales, está muy concentrada en la bauxita y la alúmina.

B. Evolución macroeconómica

- 1.4 **Jamaica se ha enfrentado con una tasa de crecimiento económico baja, grandes desequilibrios macroeconómicos y una gran acumulación de deuda desde la crisis financiera de mediados de los años noventa, que dejó un legado de sobreendeudamiento que sigue dominando y limitando el desempeño del país.** La crisis, que se analizó en la evaluación anterior del programa de país, se produjo en un entorno de instituciones financieras recién privatizadas y no reglamentadas, liberalización de los tipos de interés y de cambio, y un auge insostenible del crédito para el consumo. En 1995, cuando el Banco Central adoptó políticas monetarias restrictivas para controlar la alta tasa de inflación, se desencadenó una profunda crisis financiera³. Después de ejecutar ocho programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 1977 y 1996, el Gobierno de Jamaica era reacio a considerar otro programa de ajustes, de modo que optó por una solución “nacional” para la crisis. El gobierno rescató a todos los depositantes, se hizo cargo de los préstamos no redituables y adquirió una participación en las instituciones en quiebra. Se creó la Sociedad para el Ajuste del Sector Financiero (FINSAC) con el fin de reestructurar las instituciones financieras y solucionar la crisis. Los pasivos financieros de este organismo fueron convertidos gradualmente en bonos soberanos negociables en un plazo de cinco años a un costo estimado de más de 40% del PIB. Esta medida provocó un gran aumento de la deuda soberana del país que, en el contexto de tasas de interés elevadas y un debilitamiento del saldo primario del sector público, creó una dinámica de la deuda muy adversa para el país (véase el gráfico 1 del anexo).
- 1.5 **Tras la crisis se inició un largo proceso de estabilización y, en julio de 2000, Jamaica llegó a un acuerdo con el FMI que abrió las puertas a la concesión de préstamos de desembolso rápido en apoyo de reformas de política del BID, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Caribe.** El programa supervisado por el FMI era un instrumento informal y flexible para facilitar el diálogo y el seguimiento trimestral de indicadores que no se financiaba con recursos del FMI. Uno de sus objetivos principales era dar una señal (a los acreedores oficiales, los donantes y los mercados financieros) del compromiso de Jamaica con un conjunto de políticas creíble y congruente⁴. Los préstamos subsiguientes otorgados por instituciones multilaterales contribuyeron al fortalecimiento de la supervisión y reglamentación de las instituciones financieras, proceso que ya se había iniciado con asistencia técnica del BID.
- 1.6 **Si bien el FMI favorecía un fuerte ajuste fiscal inicial, el Gobierno de Jamaica optó en un principio por revertir gradualmente la dinámica adversa de la deuda.** La estrategia adoptada desde 1998 se basó en mejoras moderadas del saldo fiscal primario, la continuación de las privatizaciones y el mantenimiento de un tipo de cambio nominal relativamente estable de forma que no pusiera en peligro la disminución de la inflación, que tanto costó lograr en los últimos años⁵. A pesar de

los buenos resultados iniciales, en consonancia con el programa supervisado por el FMI, durante el ejercicio 2001/2002 Jamaica sufrió una serie de convulsiones como, entre otras, un brote de violencia en Kingston en julio, una contracción del turismo tras los sucesos del 11 de septiembre y extensas inundaciones causadas por el huracán Michelle en noviembre, que llevaron al deterioro de las finanzas públicas y a una disminución de la deuda pública inferior a la prevista. Las finanzas públicas se deterioraron y el gobierno solicitó una prórroga del programa supervisado por el FMI para el ejercicio 2002/2003 (véanse los indicadores económicos seleccionados en el cuadro 1 del anexo).

- 1.7 **Los desequilibrios macroeconómicos se intensificaron hasta principios de 2003 y las autoridades finalmente reconocieron la necesidad de un fuerte ajuste fiscal.** Las renovadas medidas fiscales, combinadas con un crecimiento de 2% del PIB, el mayor desde la crisis, permitió a Jamaica alcanzar su meta presupuestaria en el ejercicio 2003/2004, a pesar de que se efectuaron pagos de intereses mayores que los presupuestados. A principios de 2004, en el marco de política socioeconómica a mediano plazo del gobierno para 2004-2007 se propuso reducir el coeficiente de endeudamiento público, que superó el 140% del PIB en el ejercicio 2003/2004, a 100% para el ejercicio 2008/2009⁶, propuesta de muy gran alcance que consistía en evitar el endeudamiento incremental y en “salir de la deuda gracias al crecimiento”. A fin de apoyar este esfuerzo, a fines de 2004 Jamaica inició, de forma experimental, un programa supervisado por el FMI “intensificado” y caracterizado por consultas e informes más frecuentes. Sin embargo, debido al azote del huracán Iván en septiembre de 2004, una vez más no fue posible alcanzar las metas fiscales en los ejercicios 2004/2005 y 2005/2006.
- 1.8 **Para mediados de 2006, hasta el FMI reconoció que las autoridades habían pilotado hábilmente la economía durante un período difícil⁷.** A pesar de los desastres naturales y los aumentos abruptos del precio del petróleo importado, el coeficiente de endeudamiento público continuó disminuyendo, se redujo la inflación y el crecimiento económico repuntó, llegando a 2,7% en 2006. Sin embargo, el FMI continuó llamando la atención respecto del aún elevado coeficiente de endeudamiento público, situado en 132% del PIB, la imposibilidad de alcanzar las metas en materia de déficit en 2006/2007, y la exposición de la deuda pública al riesgo cambiario, al riesgo de pérdidas en concepto de intereses y al riesgo de refinanciación, en vista de la gran proporción de la deuda pública colocada en instrumentos con tasa variable⁸.
- 1.9 **Las fuertes medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno de Jamaica para efectuar los pagos de intereses de la deuda tuvieron un costo elevado, debido a la necesidad de generar grandes superávits primarios.** A medida que los pagos en concepto de intereses aumentaban, hasta llegar al 49,3% del gasto y el 16,3% del PIB en 2004, las recaudaciones públicas se incrementaron pero el gobierno también redujo drásticamente las inversiones, del 4,6% del PIB en 1998 al 1% en 2004 (véase el gráfico 2 del anexo). Los gastos programáticos (costos recurrentes no salariales) también se redujeron, y en 2004 el gobierno llegó a un acuerdo con los

principales sindicatos para limitar los aumentos de sueldo del sector público y establecer un tope para el empleo hasta fines de 2006. De esta forma, el gobierno logró generar superávits primarios muy grandes durante el período, que a menudo fueron superiores al 10%, varios puntos porcentuales por encima del promedio del Caribe y de la región en conjunto (véanse los gráficos 3 y 4 del anexo). El ajuste afectaría en gran medida la relación del Gobierno de Jamaica con el BID, tal como se explica en los capítulos II y III.

- 1.10 **El firme compromiso de Jamaica de pagar la deuda se reflejó en la continuidad del acceso a los mercados internacionales de capital para obtener el financiamiento externo bruto que necesitaba. Aunque su costo era mayor que el de la deuda multilateral, la diferencia en el costo disminuyó con el tiempo** (véase el gráfico 5 del anexo). Jamaica, igual que otros países de la región, optó por obtener préstamos del sector privado que no estaban supeditados a condiciones de políticas ni asociados a mayores gastos en un momento de austeridad fiscal.
- 1.11 **Después de mediados de 2007, la situación macroeconómica se deterioró, con un crecimiento más débil, mayor inflación y un déficit mayor en cuenta corriente, por el Gobierno de Jamaica no tuvo más opción que suscribir un acuerdo de derechos de giro con el FMI en 2009, el primero en 14 años.** Jamaica sufrió una sucesión de perturbaciones exógenas, entre ellas el huracán Dean, inundaciones, el aumento de los precios del combustible y los alimentos, y turbulencias en los mercados mundiales que llevaron a un aumento de los márgenes en los mercados emergentes. En el contexto de la crisis financiera mundial, el nuevo gobierno del Partido Laborista Jamaíquino, que asumió el poder en septiembre de 2007 tras 18 años en la oposición, restableció el contacto con los organismos multilaterales, incluido el BID, ya que el acceso a los mercados internacionales privados se había deteriorado. Fue necesario abandonar el compromiso del nuevo gobierno de fomentar el crecimiento del PIB, y se calcula que la economía de Jamaica se contrajo en un 1% en 2008 y un 3,6% en 2009⁹.
- 1.12 **A pesar de los desequilibrios macroeconómicos y el bajo crecimiento que subsistieron durante un largo período, Jamaica ha logrado seguir reduciendo la pobreza y se prevé que alcanzará el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.** Durante los años noventa, a pesar del estancamiento del PIB, la pobreza se redujo drásticamente en Jamaica, de 44,6% en 1991 a 27,5% en 1995. Incluso después de la crisis financiera de mediados de los años noventa, la pobreza continuó disminuyendo, llegando a 19,1% en 2003 y 9,9% en 2007. El éxito de Jamaica en la reducción de la pobreza se ha atribuido a una combinación de factores, entre ellos una drástica reducción de la desigualdad a principios de los años noventa, la cual, aunque se revirtió en parte, estuvo seguida de un período de aumento del consumo entre los pobres, probablemente debido a un aumento de las remesas y a la disminución de la inflación y del precio relativo de los alimentos. Sin embargo, existe la preocupación creciente de que sea cada vez más difícil mantener la pobreza en estos niveles relativamente bajos¹⁰.

C. Retos para el desarrollo

- 1.13 **La gran deuda pública de Jamaica sigue siendo la principal limitación del crecimiento y el desarrollo.** Durante todo el período abarcado por esta evaluación, el problema del manejo de la deuda impulsó la mayoría de las decisiones en materia de política económica y el Gobierno de Jamaica ha tenido poco margen de maniobra en la formulación de políticas. Aunque Jamaica se enfrenta a varios obstáculos para el desarrollo, el gobierno reconoce que, si no se reduce la deuda y se controla el proceso de endeudamiento, no se podrán realizar inversiones públicas y satisfacer necesidades sociales tales como la mejora de la salud, la educación y la lucha contra la delincuencia y la violencia¹¹.
- 1.14 **A fin de determinar los obstáculos para el crecimiento, es necesario comprender la paradoja del alto nivel de inversiones y bajo crecimiento de Jamaica.** La trayectoria de crecimiento lento se inició en los años setenta. Las estadísticas oficiales muestran que, entre 1970 y 2005, el PIB aumentó en promedio un 0,9% anual, en tanto que el PIB per cápita bajó un 5% en términos reales durante el período¹². La comparación con los países del Caribe pone de relieve este lento crecimiento. El PIB per cápita de Jamaica pasó de equivaler 1,2 veces el promedio del Caribe en 1992 a 0,85 veces en 2008 (véase el gráfico 6 del anexo). Al mismo tiempo, la formación bruta de capital ha sido alta desde 1990, llegando a más de 30% del PIB desde 2002, cifra superior a los promedios de América Latina y el Caribe. La inversión extranjera directa también excedió los promedios de América Latina y el Caribe después de 2000 (véanse los gráficos 7 y 8 del anexo).
- 1.15 **Esta paradoja se resuelve en parte si se considera que se subestimó el PIB, pero incluso si se efectúan ajustes, el crecimiento sigue siendo bajo.** Como se señala en un estudio realizado por el FMI, podría haber problemas de valoración en una economía abierta donde los ingresos provenientes del turismo y otros servicios podrían contabilizarse en el exterior, además de los problemas habituales de la medición de la producción de servicios, que representan alrededor del 70% de la producción¹³. Es posible también que se esté subestimando el PIB debido al crecimiento de la economía informal durante la década de los años 90¹⁴.
- 1.16 **Las perturbaciones exógenas, especialmente los desastres naturales, también explican en parte la situación de alto nivel de inversiones y bajo crecimiento en Jamaica.** El impacto acumulativo de los desastres naturales en el crecimiento del PIB ha sido mucho mayor en Jamaica que en todo el Caribe (véase el gráfico 9 del anexo). Los daños ocasionados por el huracán Iván en 2004 se estimaron en un 8% del PIB, y los ocasionados por los huracanes Dennis y Emily en 2005 representaron el 1%. Los desastres naturales posiblemente estén relacionados también con la subestimación de la depreciación del capital social y, lo que es peor aún, los daños implican que una parte considerable de la inversión se destina a la reposición¹⁵.
- 1.17 **Los empresarios jamaquinos señalan sistemáticamente la delincuencia como el problema principal para sus operaciones¹⁶, que ocasiona pérdidas en la producción y supone elevados costos para la sociedad y la economía que**

- contribuyen a frenar el crecimiento.** Francis y otros calcularon que el costo de la delincuencia a fines de los años noventa representó el 3,7% del PIB, teniendo en cuenta el costo para el sistema de salud pública, las pérdidas de producción debidas a lesiones y muertes, y el gasto público en seguridad¹⁷. Según los cálculos del Banco Mundial, si Jamaica redujera su tasa de homicidios al nivel imperante en Costa Rica, la tasa de crecimiento aumentaría un 5,4% al año¹⁸.
- 1.18 **El BID ha puesto de relieve el papel de las distorsiones tributarias y los altos costos de transacción como factor que ha intensificado las disparidades entre las tasas de rendimiento privadas y sociales, lo cual explica la paradoja del nivel elevado de inversiones y bajo crecimiento.** Este diagnóstico se basó en un estudio encargado por el Banco y realizado en 2001 que mostró algunos de los efectos distorsivos del complicado sistema tributario de Jamaica, entre ellos los generosos incentivos incorporados en el sistema, las exenciones y las deducciones especiales por amortización, que favorecen ciertas inversiones, en particular en el sector de la hotelería y en algunas actividades agrícolas. El ejemplo más sorprendente y citado con mayor frecuencia es el caso hipotético de un proyecto de inversión financiado por medio de endeudamiento en la industria azucarera con una tasa de rendimiento social negativa de 17% que daría a los inversionistas una tasa de rendimiento positiva de 10% como consecuencia de las deducciones, exenciones y reducciones tributarias¹⁹. Sin embargo, gran parte de la discusión permanecía en el plano hipotético, ya que no se han hecho cálculos exhaustivos del gasto tributario y la tasa de rendimiento interno de los incentivos²⁰.
- 1.19 **El trabajo subsiguiente encargado por el Banco se centró en el clima de negocios, en vista de que Jamaica se clasificó en el septuagésimo lugar entre 117 países en el Índice de Competitividad Global de 2005²¹.** El Banco atribuyó este resultado a varios factores que obstaculizan el desarrollo del sector privado y, por consiguiente, limitan el crecimiento, entre los que figuran los siguientes: (a) una intervención excesiva del Estado en la economía; (b) un mercado financiero subdesarrollado con un marco de garantías inadecuado; (c) una burocracia “abrumadora” y “aplastante”; (d) un marco jurídico ineficiente, obsoleto y costoso para los negocios; (e) un sistema complicado y costoso de registro de tierras; y (f) el mal estado de la infraestructura²². A pesar del énfasis puesto por el Banco en estos factores, la baja clasificación de Jamaica se debió principalmente a otros componentes del índice, a saber, los costos que el delito, la violencia, la delincuencia organizada, el saldo del gobierno central y la deuda pública representan para las empresas²³.
- 1.20 **Aunque la vulnerabilidad a los desastres naturales, los altos índices de delincuencia y las distorsiones tributarias constituyen obstáculos importantes, el elevado endeudamiento público sigue siendo la limitación más importante para el crecimiento y un factor fundamental que explica la paradoja de Jamaica de un nivel elevado de inversiones y bajo rendimiento.** En el estudio del FMI citado anteriormente se presentan indicios insoslayables observados en todo el país de una relación significativa y negativa entre la deuda pública total y el

crecimiento de la productividad. Asimismo, se examinan los mecanismos mediante los cuales la elevada deuda influyó en la asignación de recursos en Jamaica. En el estudio se observa que la elevada deuda pública se ha asociado a la incertidumbre macroeconómica, debido a lo cual las inversiones en sectores protegidos de los riesgos correspondientes específicamente a Jamaica son más interesantes. En los años noventa, las manufacturas mermaron y el crecimiento se concentró en el turismo de “enclaves” y la minería, industrias de cierta antigüedad con poco margen para un crecimiento de la productividad. Al mismo tiempo, los pagos de intereses desplazaron las inversiones públicas en insumos complementarios, lo que afectó adversamente al crecimiento de la productividad en el sector privado²⁴.

II. EL PROGRAMA DEL BANCO EN JAMAICA

- 2.1 **El objetivo de este capítulo es analizar las características ex ante del programa del Banco durante este período.** El capítulo se divide en dos partes. En la primera se evalúan el marco estratégico y el programa de operaciones planeado del Banco, es decir, el propósito del programa. En la segunda se examina el programa de facto, que abarca las operaciones aprobadas y la combinación de instrumentos utilizados.
- 2.2 **A fin de llevar a cabo esta evaluación hay que remitirse al documento de país de 1998 (documento GN-2025), ya que permaneció en vigor hasta 2006.** La presentación de una nueva estrategia, programada inicialmente para 2002, fue postergada hasta 2003 y después fue suspendida hasta que el Banco pudiera determinar, en consulta con el Gobierno de Jamaica, el momento más oportuno para la adopción de la siguiente estrategia con Jamaica²⁵. En ausencia de una nueva estrategia, la presentación de la evaluación anterior del programa de país se postergó hasta noviembre de 2005²⁶. La nueva estrategia de país se aprobó finalmente en agosto de 2006 (documento GN-2422-1). Entretanto, entre 2002 y 2005, el Banco reiteró anualmente la continuidad de la vigencia del documento de país de 1998.
 - A. **Propósito del programa**
 1. **El documento de país de 1998**
- 2.3 **El documento de país de 1998 fue preparado en medio de la crisis financiera, durante la cual el BID siguió siendo el principal organismo multilateral que operaba en el país.** Como se señala en el capítulo I, Jamaica era reacia a considerar otro programa del FMI, lo que llevó al Banco Mundial a reducir sus actividades en el país. No se puede subestimar la relevancia del BID como socio en el desarrollo en ese momento, aunque supeditó el monto de financiamiento que se desembolsaría en los siguientes tres años a la adopción de un marco macroeconómico aceptable²⁷.
- 2.4 **Los objetivos del documento de país eran suficientemente amplios como para que pudieran aplicarse a casi cualquier país tras una crisis.** Había dos objetivos fundamentales. El primero era “respaldar el establecimiento de un entorno macroeconómico satisfactorio caracterizado por una situación fiscal y de balanza de

pagos sostenible, la reducción de las tasas de interés y una baja inflación”. El segundo consistía en “respaldar un proceso de reajuste y reforma estructural encaminado a promover un mejor contexto para un crecimiento y un desarrollo a largo plazo orientados por el sector privado...”²⁸. En vista de la amplitud de estos objetivos, el Banco pudo afirmar que seguían vigentes varios años después de la fecha en que debía presentarse una nueva estrategia.

- 2.5 **La estrategia era pertinente para los problemas del país, como se señaló en la evaluación anterior del programa de país, pero la pertinencia se logró a expensas de la especificidad y la priorización de las posibles intervenciones del Banco.** Los objetivos fundamentales se tradujeron en cinco esferas principales de actividad del Banco, que se presentan como foco estratégico del programa, a saber: (a) reestructuración y reforma del sector financiero a fin de fortalecer el marco regulatorio tras la crisis financiera; (b) desarrollo del sector privado, centrado en sectores clave y mejoras de la burocracia con el propósito de facilitar las actividades empresariales; (c) modernización del sector público mediante su reestructuración y redimensionamiento a fin de alcanzar una mayor eficiencia y aumentar la solidez financiera; (d) desarrollo social mediante la promoción de la accesibilidad de los servicios sociales, así como la mejora de su gestión y eficiencia; y (e) manejo ambiental orientado al uso sostenible a más largo plazo de los recursos naturales, el abastecimiento adecuado de agua y el manejo de desechos. En estas esferas podían encuadrarse todos los proyectos que ya estaban en el inventario y podían incluirse varios proyectos nuevos en los años subsiguientes.
- 2.6 **El alto grado de generalidad reflejaba la falta de un diagnóstico.** Se dio prioridad a la situación macroeconómica adversa aunque se consideraba un problema primordialmente a corto plazo que se resolvería por medio de medidas de austeridad y el rescate del sector financiero en el contexto de un diálogo continuo con el FMI. Esta óptica subestimaba la profundidad y las consecuencias de la crisis financiera para el sector público. Sin embargo, al menos en este ámbito, el Banco definió claramente su posible intervención en términos del apoyo a las reformas del sector financiero una vez que se adoptaran políticas macroeconómicas apropiadas.
- 2.7 **Se señaló la promoción del crecimiento impulsada por el sector privado como objetivo fundamental a mediano y largo plazo de la política económica, pero no se hizo un diagnóstico de las barreras o limitaciones para la ampliación del sector privado ni un análisis de las causas de la larga historia de crecimiento lento en Jamaica.** El Banco continuó haciendo hincapié en “respaldar un proceso de reajuste y reforma estructural” a fin de crear un entorno apropiado para el crecimiento, aunque reconoció que disponía de un entendimiento limitado sobre qué se necesitaba: “Los resultados económicos se han visto afectados negativamente por impedimentos burocráticos y estructurales a la actividad de las empresas, las inversiones y la exportación. Este estancamiento económico tuvo lugar no obstante la aplicación, durante un tiempo prolongado, de programas de estabilización y ajuste en cuyo marco se introdujeron numerosas medidas de liberalización y reforma de la política macroeconómica. Si bien no se sabe a ciencia cierta que en ese proceso se

hayan aplicado enteramente todas las medidas necesarias, subsiste la preocupación con respecto a los impedimentos fundamentales al desarrollo y a la aplicación de medidas apropiadas para lograr un crecimiento sostenido”²⁹. El Banco propuso realizar un estudio comparativo de alcance nacional a fin de determinar las respuestas de política y las reformas estructurales pertinentes para Jamaica, pero no hay indicios de que se haya hecho el estudio.

- 2.8 **Una característica observada en las estrategias formuladas en esa época es que poco se hizo para evaluar los resultados de la estrategia anterior o especificar indicadores de los resultados de la estrategia vigente.** Aunque el documento de país presentaba una gran continuidad con respecto a las intervenciones realizadas en el período anterior (1995-1997), argumentaba que no se podía determinar el éxito del programa anterior porque su pleno aporte al desarrollo tardaría muchos años en verse. Los nuevos indicadores presentados siguieron siendo descriptivos y no eran mensurables. En cambio, se hizo hincapié en la aprobación y ejecución de proyectos, en vez de en sus objetivos de desarrollo³⁰.
- 2.9 **El riesgo principal que se señaló fue la disponibilidad de fondos de contrapartida, que podría limitar la aprobación de proyectos, pero a esto se antepuso la gran preocupación por la disminución del valor de la cartera a medida que iban concluyendo los préstamos de mayor antigüedad**³¹. En vista del énfasis en los nuevos proyectos aprobados, se prestó poca atención a la determinación de los riesgos y no se propusieron medidas de mitigación. Para 2001, cuando la escasez de fondos de contrapartida comenzó a constituir un problema crucial para la ejecución de la cartera, el Banco no estaba en condiciones de enfrentar el problema.
- 2.10 **El programa de operaciones para 1998-2001 contenido en el documento de país incluía una “hipótesis de crecimiento” con la aprobación de proyectos por un monto de US\$315 millones supeditada a la adopción de políticas macroeconómicas creíbles, como consecuencia del acuerdo de Jamaica sobre el programa supervisado por el FMI.** Además de los proyectos señalados en la estrategia y los que estaban en preparación, durante los dos años siguientes se examinaron posibles proyectos y se agregaron varios al inventario para 2000-2003, a medida que el Gobierno de Jamaica fue indicando nuevas prioridades de inversión que se encuadraban en la preocupación del Banco por la disminución del valor de la cartera. Aunque prácticamente todos los proyectos señalados correspondían al sector público, el Banco continuó poniendo de relieve las oportunidades para préstamos al sector privado por medio del Departamento del Sector Privado en los ámbitos de la energía, el agua y el saneamiento, las telecomunicaciones y el transporte, entre otros, con escaso éxito³².
- 2.11 **Durante 2001-2002, el Banco inició una serie de estudios como base para la preparación de la estrategia siguiente, que debía presentarse en 2002, pero esta tarea fue postergada varias veces y la programación continuó realizándose año por año.** Se preveía que la nueva estrategia coincidiera con el ciclo político, pero la victoria electoral del Partido Nacional Popular, en el poder desde 1989, que ganó

las elecciones en octubre de 2002 por cuarta vez consecutiva (hecho sin precedentes en la historia de Jamaica), redujo el apremio por preparar una nueva estrategia. Se consideró que los nuevos proyectos aprobados y los que estaban en el inventario eran compatibles con el documento de país existente.

- 2.12 **Incluso cuando resultó evidente que la situación fiscal era difícil y afectaba no sólo al financiamiento de contrapartida sino a todo el programa de inversiones en el sector público, el Banco continuó reafirmando la validez de la estrategia vigente y del inventario de proyectos.** La actualización de la estrategia de país que se presentó al Directorio en abril de 2003 incluía un inventario de proyectos para el período de junio de 2003 a mayo de 2004 de US\$104 millones en concepto de préstamos de inversión (equivalente al 42% del saldo no desembolsado) y la promesa de una nueva estrategia para el segundo semestre del año³³. Para entonces, sin embargo, el Banco ya había entablado negociaciones con el Gobierno de Jamaica para cancelar una parte importante de la cartera.
- 2.13 **En vez de considerar la estrategia como instrumento de diálogo con las autoridades del país y como guía para sus intervenciones, el Banco abandonó la preparación de una nueva estrategia cuando dejaron de presentarse oportunidades de financiamiento.** Tal como se señala en el memorando de programación de octubre de 2003, la Administración llegó a la conclusión de que no era el momento apropiado para una nueva estrategia en vista de que, con el nivel de endeudamiento y las tasas de intereses que existían en ese momento, el servicio de la deuda estaba absorbiendo dos tercios de los ingresos públicos y las operaciones no reembolsables, lo cual no dejaba suficientes recursos para la ejecución de programas y gastos de capital³⁴. El ciclo de financiamiento basado en el documento de país de 1998 concluyó en 2004 y no se aprobaron más préstamos para el sector público hasta 2008, según se detalla en la sección siguiente. La actividad se centró casi exclusivamente en la gestión de la cartera, tema que se aborda en el capítulo III.

2. La estrategia de país de 2006

- 2.14 **En agosto de 2006 finalmente se aprobó una nueva estrategia de país³⁵.** La preparación de la nueva estrategia difirió de la anterior en los siguientes aspectos importantes: partió de una autoevaluación de la estrategia anterior y de la evaluación del programa de país realizada por la OVE (véanse los cuadros 2 y 3 del anexo) y se basó en un trabajo analítico más extenso³⁶.
- 2.15 **En la estrategia de país de 2006, los escasos resultados del documento de país anterior se atribuyeron a la aprobación de un programa sobredimensionado en un momento de dificultades fiscales.** Como se señaló anteriormente, el documento de país de 1998 no contenía indicadores para evaluar los resultados. Por lo tanto, en 2006 el Banco definió un conjunto de indicadores ex post para evaluar el aporte al desarrollo de la estrategia anterior. La mayoría de los indicadores seleccionados se referían a productos y no eran mensurables. No obstante, pese a que se gozó de la ventaja de elegir los indicadores a posteriori, en el documento se llegó a la conclusión de que “[h]asta ahora, en la mayoría de los ámbitos de la

estrategia los objetivos de desarrollo no se alcanzaron, o sólo se alcanzaron en parte”³⁷. En esta evaluación, la falta de resultados se atribuyó principalmente a las restricciones fiscales que frenaron los desembolsos y las cancelaciones parciales.

- 2.16 **En la estrategia de país también se tuvieron en cuenta varias recomendaciones de OVE, especialmente la necesidad de un análisis más cuidadoso del contexto macroeconómico y presupuestario.** Como resultado, se hizo hincapié en la necesidad de restringir los préstamos de inversión en infraestructura y en sectores productivos a proyectos con altas tasas de rendimiento, en vista del alto grado de endeudamiento de Jamaica, y de seleccionar operaciones efectivas de PRI y la CII para complementar el trabajo exitoso realizado por el FOMIN.
- 2.17 **El resultado fue una estrategia relativamente comedida y focalizada, basada en una evaluación franca de las restricciones fiscales de Jamaica, en la cual se proponía concentrarse en la concesión de préstamos de desembolso rápido, a fin de mantener la pertinencia del BID para el país y facilitar su estrategia de reducción de la deuda.** Específicamente, en la estrategia se reconocía que las asignaciones presupuestarias previstas para las inversiones financiadas por el BID en 2006-2007 y 2007-2008 probablemente serían inferiores a la suma necesaria para terminar los proyectos en curso. Por consiguiente, se descartó la concesión de nuevos préstamos de inversión para el sector público. En cambio, en la estrategia se preconizaba el uso de préstamos en apoyo de reformas de política, con los cuales se evitaban las restricciones fiscales asociadas a los préstamos de inversión, y se añadía que “[t]ambién podrían contribuir a la gestión de la deuda reduciendo el costo medio y ampliando el período medio de vencimiento de la deuda externa”³⁸. Se recomendaba asimismo el uso de operaciones no reembolsables (FOMIN y PRODEV), préstamos al sector privado y productos no financieros. En otras palabras, esta estrategia hacía un gran hincapié en los instrumentos.
- 2.18 **El programa de operaciones propuesto consistía exclusivamente en préstamos en apoyo de reformas de política, pero ni el tamaño de cada préstamo ni el monto agregado del crédito quedaban justificados.** La hipótesis básica se aplicaba a dos ámbitos y preveía la concesión de préstamos en apoyo de reformas de política, cada uno de los cuales consistía en dos préstamos programáticos consecutivos, aprobados inicialmente en 2007 con un monto de US\$30 millones, por un total de US\$120 millones para 2007-2009. Una hipótesis alta de US\$150 millones incluía un préstamo adicional en apoyo de reformas de política por valor de US\$30 millones y estaba supeditada a la firma de un acuerdo sobre reformas y metas sectoriales, una disminución del número de proyectos en ejecución clasificados como insatisfactorios y una reducción de la relación entre la deuda pública y el PIB acorde con las metas presupuestarias del Gobierno de Jamaica para 2006-2007. No se facilitó explicación alguna que justificase la presupuestación de un monto idéntico para cada préstamo, ni se estableció una relación explícita entre el total de cada hipótesis y las necesidades de financiamiento externo o global de Jamaica.

- 2.19 **Entre los diversos desafíos de desarrollo que enfrentaba Jamaica y que se abordaban en el marco de política socioeconómica a mediano plazo del gobierno para 2004-2007, el BID mantuvo su concentración en el desarrollo del sector privado y añadió dos nuevas esferas.** Los tres pilares seleccionados para el apoyo del BID fueron los siguientes: (a) el desarrollo del sector privado mediante el mantenimiento de un marco macroeconómico propicio, la mejora de los marcos de incentivos, una mejora del clima de negocios y el suministro de insumos complementarios; (b) el “uso óptimo de los recursos” a nivel sectorial y de proyectos del BID; y (c) la reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales por medio de actividades de prevención (detección de riesgos, mitigación y preparación), continuando al mismo tiempo la asistencia para las actividades de rehabilitación y construcción según fuese necesario.
- 2.20 **El primer pilar (desarrollo del sector privado) tenía un alto grado de continuidad con la estrategia anterior pero esta vez se basaba en un diagnóstico de la paradoja de alto nivel de inversiones y bajo crecimiento en Jamaica y de su clima de negocios.** En el diagnóstico, según se señala en el capítulo I, se pusieron de relieve las distorsiones del sistema tributario que producían una gran divergencia entre las tasas de rendimiento privado y social y las barreras específicas para el crecimiento impulsado por el sector privado, entre ellas los costos de transacción elevados asociados a los pagos de impuestos, las transacciones comerciales y el registro de tierras. Este diagnóstico fue el resultado del trabajo analítico realizado desde la estrategia anterior³⁹. En términos operativos, este pilar se basaba principalmente en la aprobación de un préstamo en apoyo de reformas de política para promover la competitividad, operaciones complementarias de cooperación técnica del FOMIN y otras fuentes y el financiamiento privado por medio de PRI y la CII.
- 2.21 **A pesar de que el Banco continuó destacando las distorsiones tributarias como principal explicación de la paradoja de alto nivel de inversiones y bajo crecimiento en Jamaica, su diagnóstico no condujo a una recomendación convincente en materia de políticas.** Específicamente, el Banco argumentó que, una vez que se eliminara esta limitación, surgirían limitaciones más tradicionales del crecimiento, que llevarían al país de una situación de alto nivel de inversiones y bajo crecimiento a una de bajo nivel de inversiones y bajo crecimiento⁴⁰.
- 2.22 **En la estrategia no se definía el segundo pilar (“uso óptimo de los recursos”) ni se hacía un diagnóstico y un dimensionamiento del problema.** En vista del objetivo de Jamaica de eliminar el déficit presupuestario para 2005-2006, el aumento de la eficiencia del sector público era muy importante pero no se había hecho ni se planeaba hacer un análisis detallado del gasto público que orientara las posibles reformas⁴¹. El programa de operaciones correspondiente a este pilar abarcaba dos posibles préstamos en apoyo de reformas de política para la educación y la administración del sector público respectivamente. La reforma educativa era una esfera prioritaria en el marco de política socioeconómica a mediano plazo; sin embargo, el gobierno no hacía hincapié en el aumento de la eficiencia destacado en la

estrategia de país, sino en mejorar la calidad, el rendimiento de los alumnos y el acceso a la educación⁴². En el caso de la administración del sector público, el BID propuso servirse de la evaluación de la capacidad de gestión financiera del país y el informe de evaluación de las adquisiciones del país, preparados en colaboración con el Banco Mundial en 2005.

- 2.23 **Aunque la vulnerabilidad a los desastres naturales sigue siendo un importante impedimento para el desarrollo de Jamaica, la experiencia anterior del Banco y su acción programada no justificaban la elevación de esta esfera a la condición de pilar estratégico.** Hasta ese momento, todas las intervenciones del Banco habían sido reactivas y habían consistido en asistencia ex post, a diferencia del Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Caribe, que ya estaban trabajando en este ámbito. El programa de operaciones correspondiente a este pilar se limitaba a una evaluación del riesgo del país. De hecho, este era el único producto no financiero propuesto en la estrategia que no estaba relacionado con el sector privado y la competitividad.
- 2.24 **En la evaluación comparativa de las estrategias de once países elaboradas entre 2005 y 2008, realizada por OVE en 2008, el desempeño de la estrategia de país de Jamaica fue mejor que el promedio en lo que se refiere a la revisión de la programación, el diagnóstico, los objetivos y la congruencia lógica, pero fue inferior en materia de indicadores, seguimiento y riesgos⁴³.** Los indicadores utilizados en la estrategia revestían una limitada pertinencia. Para el primer pilar, los principales indicadores del desarrollo del sector privado se aplicaban a los costos de las operaciones y el estado de las carreteras, en tanto que el diagnóstico del Banco y las intervenciones propuestas se referían principalmente a las reformas tributarias y del gasto. Para el segundo pilar, los únicos indicadores mensurables guardaban relación con la cartera del Banco, mientras que el indicador del tercer pilar era simplemente la preparación de un plan.

3. La actualización de 2008

- 2.25 **El nuevo gobierno del Partido Laborista Jamaicano, que volvió al poder en septiembre de 2007 tras 18 años en la oposición, expresó gran interés en restablecer el contacto con los organismos multilaterales.** A medida que la aprobación de préstamos fue acelerándose en 2008, con la aprobación incluso de dos de los préstamos programáticos propuestos originalmente en la estrategia de 2006, la Administración presentó tardíamente al Directorio una actualización del programa de país en noviembre de 2008⁴⁴. En la actualización se revisaron las metas condicionantes originales para pasar a la hipótesis alta de financiamiento y se confirmó que dos de ellas, ambas bajo el control del Banco, se habían cumplido, a saber: (a) el nuevo gobierno había asumido un firme compromiso con las reformas, lo que permitía al Banco llegar a acuerdos sobre préstamos sectoriales programados; y (b) la ejecución de la cartera había mejorado, con menos de 20% de los proyectos clasificados como insatisfactorios. La tercera meta condicionante —la reducción planeada de la relación entre la deuda y el PIB— no se alcanzó. De

hecho, fue precisamente el deterioro de las condiciones económicas en 2007 lo que llevó al nuevo gobierno a tratar de volver a entablar el contacto con el Banco.

- 2.26 **Aunque los pilares de la estrategia de 2006 permanecieron invariables, se propusieron tres principios para guiar la aprobación de préstamos nuevos en vista de la gravedad del problema de la deuda de Jamaica.** Estos principios eran los siguientes: (a) que el Banco proporcionara flujos anticíclicos, principalmente por medio de préstamos en apoyo de reformas de política; (b) que estos préstamos no aumentaran la deuda de Jamaica; y (c) que los ahorros en flujo de caja se destinaran a la reducción de la deuda, a inversiones para promover el crecimiento o al alivio de la pobreza. El período de programación se amplió y se propuso un programa indicativo de financiamiento de US\$400 millones para 2009 y 2010, más de dos veces y media el monto programado en la estrategia de país de 2006.
- 2.27 **A pesar de la falta de una mejora sostenida de la situación fiscal, en la actualización de la estrategia se introdujeron préstamos de inversión por un monto superior a los US\$100 millones.** Igual que en el documento de país de 1998, esta suma abarcaba varios sectores, a saber, transporte, desarrollo juvenil, educación, protección social y seguridad ciudadana. En el documento se afirmaba que esos proyectos habían sido seleccionados con sumo cuidado para que reflejaran las máximas prioridades del gobierno, de forma tal que hubiera una gran confianza en que se continuara facilitando el espacio fiscal necesario para llevarlos a cabo⁴⁵. La incorporación de tasas explícitas de rendimiento e indicadores mensurables para los préstamos de inversión, recomendada en la evaluación anterior del programa de país, fue dejada de lado en gran medida.

B. Ejecución del programa 2003-2008

- 2.28 **Entre 1999 y 2002, período abarcado por la evaluación anterior del programa de país, el Banco prestó a Jamaica alrededor de US\$415 millones, cifra que excedía la hipótesis alta establecida inicialmente en el documento de país⁴⁶.** Debido a la falta de enfoque estratégico, estos préstamos estaban distribuidos entre varios sectores, a saber: transporte, agricultura, salud, educación, seguridad ciudadana, descentralización, tecnología de la información, agua y riego, y eliminación de desechos sólidos. Dos préstamos en apoyo de reformas de política — uno de US\$150 millones (inicialmente de US\$50 millones) para la reforma del sector financiero y uno de US\$60 millones para la reforma de la red de protección social, que no estaba prevista— representaban el 51% del total. A pesar de que se hizo un gran esfuerzo, no se aprobaron préstamos para el sector privado⁴⁷. Durante este período, el BID afianzó su posición como principal socio internacional de Jamaica en el desarrollo, aunque su participación en la deuda externa seguía siendo pequeña en comparación con la deuda con fuentes privadas (véase el gráfico 10 del anexo).

1. Financiamiento con garantía soberana

- 2.29 **Según se muestra en el cuadro II.1, los préstamos prácticamente cesaron entre 2003 y 2007. En todo el período se aprobaron solamente dos préstamos para el sector público. En vista de las restricciones fiscales, es improbable que se**

hubiera aprobado cualquiera de esos dos préstamos de no haber sido por la disponibilidad de recursos de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) que estaban por vencer. Jamaica dejó de cumplir los requisitos para recibir recursos de la FFI durante el período de asignación de 2004-2005 porque sus ingresos per cápita excedían el parámetro de referencia ajustado para la admisibilidad⁴⁸. En octubre de 2003, el Gobierno de Jamaica señaló que haría todo lo posible para utilizar los recursos restantes antes que venciera el plazo el 30 de junio de 2004⁴⁹. El proyecto de rehabilitación del sistema de abastecimiento de agua de la zona metropolitana de Kingston fue aprobado el 23 de junio de 2004 y el Programa nacional de riego fue aprobado el 30 de junio de 2004, si bien no fueron firmados hasta 2005⁵⁰. OVE calcula que el valor actual de los ahorros derivados de la utilización de recursos de la FFI, que ascendieron a US\$43 millones en 2004, equivalen a US\$4,8 millones o un 10,1%⁵¹.

Cuadro II.1. Préstamos aprobados

Año de aprobación	Número de la operación	Número de la aprobación (después de la aprobación)	Nombre de la operación	Tipo de préstamo	Sector	Monto aprobado originalmente en millones de US\$
2003	JA-0128	1513/OC-JA	Oceanic Digital Jamaica Ltd.	PSL	Tecnología de la información y las telecomunicaciones	29,0
2004	JA-0106	1562/OC-JA	Programa Nacional de Riego	ESP	Desarrollo agrícola y rural	16,8
	JA-0114	1559/OC-JA	Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Kingston	ESP	Agua y saneamiento	40,0
2006	JA-L1004	1838/OC-JA	First Global Bank Limited – TFFP	PSL	Comercio	5,0
2008	JA-L1015	1959/OC-JA	Ayuda de emergencia para reparar los daños ocasionados por las inundaciones durante la temporada de huracanes de 2007 en la región atlántica	ERF	Transporte	10,0
	JA-L1001	1972/OC-JA	Programa de Aumento de la Competitividad	PBP	Desarrollo del sector privado	30,0
	JA-L1016	2026/OC-JA	Programa de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte	GOM	Transporte	50,0
	JA-L1017	2084/OC-JA	FirstCaribbean International Bank Ltd. - TFFP	PSL	Comercio	7,0
	JA-L1005	2039/OC-JA	Programa de Desarrollo de la Juventud – Fase I	ESP	Educación	11,0
	JA-L1003	2058/OC-JA	Programa de Administración Financiera y Gestión Pública por Resultados	PBP	Modernización del Estado	60,0
	JA-L1002	2074/OC-JA	Reforma del Sector Educativo	PBL	Educación	30,0
	JA-L1021	2100/OC-JA	Suplementario al Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria	SUP	Educación	14,0
		Total				308,0

- 2.30 **La aprobación de préstamos nuevos con garantía soberana se reanudó en 2008, año en que el Banco aprobó US\$205 millones, monto muy superior al previsto para todo el período en la hipótesis alta de préstamos contenida en la estrategia de 2006.** Se aprobó la primera fase de los tres préstamos programáticos planeados en la hipótesis alta de financiamiento en los ámbitos de la competitividad, la reforma educativa, y la administración financiera y la gestión pública por resultados. En el caso de los dos últimos préstamos, el monto fue superior a la suma prevista originalmente. Cada uno de ellos se estructuró en tres operaciones, con un inventario de proyectos para años subsiguientes.
- 2.31 **No se proporcionó información alguna relativa a esas operaciones que permitiese determinar si cumplían los tres principios aplicables a los préstamos en apoyo de reformas de política establecidos en la estrategia actualizada de 2008, a pesar de que tanto el préstamo para la reforma**

educativa como el préstamo para la administración financiera y la gestión pública por resultados se aprobaron con posterioridad a la actualización. Si bien proporcionaron financiamiento anticíclico, no se sabe si cumplían el segundo principio, a saber, que los préstamos en apoyo de reformas de política no debían aumentar la deuda del país sino mejorar el perfil de la deuda del Gobierno de Jamaica. Este principio no se incorporó como condición en ninguno de los préstamos, y el Banco no propuso comprobar en qué forma afectan los desembolsos rápidos al perfil de la deuda de Jamaica. El tercer principio, consistente en que los ahorros en concepto de flujo de caja se destinarían a una reducción más rápida de la deuda, inversiones que promovieran el crecimiento o el alivio de la pobreza, no estaba respaldado por estimaciones de dichos ahorros ni por un análisis del rendimiento de las reformas propuestas en lo que se refiere al crecimiento, las inversiones y la reducción de la pobreza. Eso constituye un marcado contraste con el préstamo de apoyo a políticas de desarrollo para la sostenibilidad fiscal y de la deuda aprobado por el Banco Mundial en diciembre de 2008, que incluye proyecciones fiscales y de la deuda con las reformas propuestas y sin ellas⁵².

- 2.32 **Aunque en la estrategia de 2006 no se habían previsto préstamos de inversión, se aprobaron cuatro. A pesar de los antecedentes recientes de cancelaciones, en esos préstamos nuevos no se señalaron las restricciones fiscales como posibles riesgos.** Tal como se muestra en el cuadro II-1, se trataba de dos préstamos para el transporte por carretera orientados a reparar los daños causados por las tormentas e inundaciones durante la temporada de huracanes de 2007 en la región atlántica, aprobados en febrero y octubre de 2008, un programa de desarrollo juvenil de fases múltiples que también fue aprobado en octubre y un préstamo suplementario para construir escuelas que originalmente se había incluido en la tercera fase del programa de educación básica y primaria de 2000 aprobado en diciembre.

2. Operaciones de cooperación técnica

- 2.33 **Entre 2003 y 2008, Jamaica recibió US\$7,6 millones en concepto de cooperación técnica no reembolsable** (véase el cuadro 4 del anexo). Más de un tercio del programa de asistencia técnica se aprobó en 2003 y 2004, financiado en un 93% con recursos del FOE. Alrededor de 56% del total se asignó a los sectores sociales, abarcando varias actividades relacionadas con la reforma de la red de protección social. En 2005 se aprobó un monto mínimo porque ya no se disponía de recursos del FOE y la elaboración de la nueva estrategia de país todavía estaba en una etapa de gestación. Entre 2006 y 2008, las operaciones aprobadas ascendieron a US\$4,64 millones; de esta suma, el 60% se aprobó en 2008. Las fuentes de financiamiento fueron más diversificadas, pero la principal fue el Capital Ordinario del Banco: el 44% del total provino de PRODEV, el 31% de otros fondos especiales del Capital Ordinario y los fondos fiduciarios de donantes representaron solamente el 24% del total.
- 2.34 **La distribución sectorial del programa de cooperación técnica después de 2006 muestra que apoyó principalmente los pilares segundo y tercero de la estrategia.** La modernización del Estado (PRODEV) absorbió 48% de los recursos,

porcentaje que se destinó en gran parte al pilar del “uso óptimo de los recursos”, mientras que 24% de los recursos se destinaron a los rubros de medio ambiente y desastres naturales. El porcentaje de los fondos destinados a los sectores sociales acusó un drástico descenso de 56% en 2003-2004 a 14% en 2006-2008.

3. Sector privado

- 2.35 **En 2003 finalmente se iniciaron los préstamos al sector privado; sin embargo, teniendo en cuenta el énfasis que se hacía en la estrategia de país de 2006 en el aumento de los préstamos al sector privado de Jamaica, la actividad en este rubro fue decepcionante.** Como se indica en el cuadro II.1, el primer préstamo sin garantía soberana para Jamaica fue otorgado a Oceanic Digital Jamaica, Ltd., en 2003, con la finalidad de apoyar la expansión de la red de telecomunicaciones. Durante ese período se aprobaron también líneas de crédito para First Global Bank Ltd. (2006) y First Caribbean International Bank Ltd. (2008) en el marco del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior⁵³. En 2003, la CII aprobó dos préstamos: uno de US\$10 millones para RBBT Bank Jamaica Ltd., destinado a proporcionar financiamiento a pequeñas y medianas empresas, y otro de US\$10 millones para Sunset Beach Resort & Spa Hotel Ltd., con objeto de financiar la ampliación y mejora de sus instalaciones en Montego Bay.
- 2.36 **Aunque en la estrategia de país de 2006 se señalaba al FOMIN como fuente importante de financiamiento no reembolsable en un momento en que no era viable otorgar préstamos de inversión, el total de US\$2,5 millones aprobado entre 2003 y 2008 fue inferior a la suma de US\$2,9 millones proporcionada en 1998-2002.** Aun así, el FOMIN siguió desempeñando un papel importante en el desarrollo del sector privado, particularmente en la ampliación del microcrédito y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, proporcionó asistencia técnica a la Comisión de Comercio de Jamaica y a la Oficina de Reglamentación de Servicios Públicos a fin de impulsar la competencia en el sector de las telecomunicaciones (véase el cuadro 5 del anexo).

C. Otros socios en el desarrollo

- 2.37 **Jamaica cuenta con diversos otros importantes socios internacionales en el desarrollo, tanto multilaterales como bilaterales, entre ellos el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Caribe, la Unión Europea, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** Toda la asistencia externa se incorpora en el marco de política socioeconómica a mediano plazo del gobierno y su administración está a cargo del Instituto de Planificación de Jamaica, que realiza una estrecha supervisión. No obstante, sigue habiendo un considerable grado de coincidencia en la labor de estas organizaciones en varios sectores como, por ejemplo, la seguridad comunitaria, donde prácticamente todas las organizaciones han financiado diferentes programas⁵⁴. La armonización con

otros acreedores se convirtió en una importante consideración para el BID en el contexto de las restricciones fiscales. Como señaló el Banco en 2004, todo préstamo nuevo de un banco de desarrollo competiría por el espacio fiscal ya insuficiente para la ejecución de proyectos. Ante la falta de un diálogo y de un enfoque armonizado, podría plantearse el problema de organizaciones que se beneficien sin asumir carga alguna, lo que impondría carga indebida a las organizaciones que racionalizan su cartera⁵⁵. Desde entonces, se han logrado avances puesto que el Banco Mundial, el BID y el DFID han celebrado consultas sobre una estrategia conjunta y el Banco Mundial y el BID han realizado una evaluación fiduciaria conjunta del país.

- 2.38 **A diferencia del BID, desde 2000 el Banco Mundial ha adoptado un enfoque más focalizado en Jamaica, concentrándose en los sectores sociales y el crecimiento incluyente, por medio de préstamos de inversión “deliberadamente pequeños” habida cuenta de las restricciones fiscales de Jamaica⁵⁶.** El Banco Mundial se enfrentó con restricciones fiscales similares a las que experimentó el BID y no aprobó ningún préstamo nuevo entre 2003 y 2005, pero reanudó el financiamiento a los sectores sociales en 2006. Sin embargo, en vista de la situación adversa imperante en Jamaica en 2008, el Banco Mundial aprobó un préstamo de apoyo a políticas de desarrollo para la sostenibilidad fiscal y de la deuda por un monto de US\$100 millones en diciembre de 2008. El Banco de Desarrollo del Caribe también aprobó un préstamo de US\$100 millones en apoyo de reformas de políticas, utilizando la misma matriz de reformas.

III. PROGRAMA DEL BANCO EN EJECUCIÓN EN JAMAICA

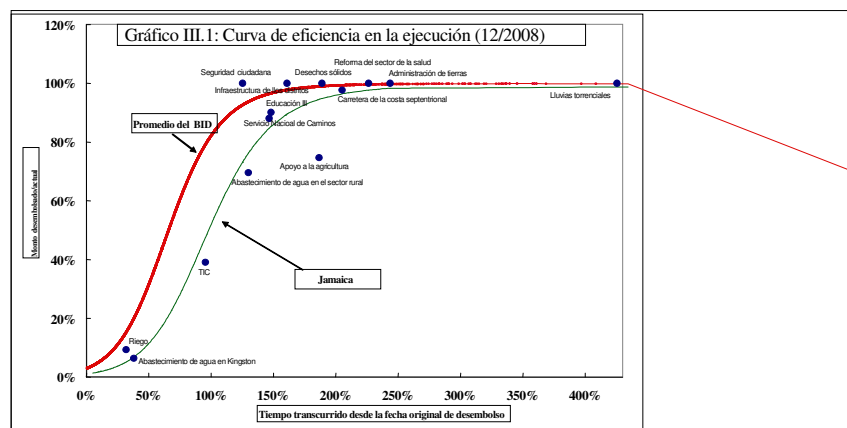
- 3.1 **El objetivo de este capítulo es analizar el desempeño de la cartera de préstamos del Banco desde diciembre de 2002.** En el cuadro III.1 se describe la cartera evaluada, que incluye préstamos de inversión con garantía soberana aprobados antes de 2003 con un mínimo del 50% de los recursos sin desembolsar a diciembre de 2002 y préstamos aprobados después de 2003. En el análisis detallado de la ejecución no se incluyen los préstamos en apoyo de reformas de política, puesto que no tienen los mismos mecanismos de seguimiento y desembolso que los préstamos de inversión, ni los préstamos aprobados en 2008, porque se encuentran en su mayoría en las etapas iniciales de ejecución. Sin embargo, ambos tipos de préstamos se incluyen en el análisis agregado de los flujos de caja hacia el país.

Cuadro III.1. Cartera en evaluación

Año de aprobación	Número de la operación	Operación	Nombre de la operación	Monto aprobado originalmente	Porcentaje no desembolsado del monto original aprobado (diciembre de 2002)	No. de meses de prórroga (diciembre de 2008)	Situación a diciembre de 2008	Monto no desembolsado como porcentaje del total actual (diciembre de 2008)
1996	JA0044	972/OC-JA	Proyecto de Mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional	59,5	64%	81	Activo	2%
1997	JA0051	1028/OC-JA	Programa de Reforma del Sector de la Salud	17,7	75%	44	Cerrado (oct. 2004)	
1999	JA0035	1185/OC-JA	Programa de Gestión de Desechos Sólidos	11,5	78%	37	Cerrado (nov. 2006)	
	JA0050	1219/OC-JA	Programa de Administración y Ordenación de Tierras	8,4	85%	46	Cerrado (mar. 2007)	
	JA0107	1197/OC-JA	Programa de Desarrollo de la Infraestructura de los Distritos	35,0	82%	23	Cerrado (nov. 2006)	
2000	JA0059	1264/OC-JA	Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria – Fase III	31,5	95%	38	Activo	10%
	JA0111	1283/OC-JA	Servicios de Apoyo a la Agricultura	22,0	90%	48	Activo	25%
2001	JA0043	1363/OC-JA	Programa de Mejoramiento del Servicio Nacional de Caminos	24,5	100%	36	Activo	12%
	JA0105	1344/OC-JA	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia	16,0	94%	39	Activo	0%
	JA0113	1360/OC-JA	Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural	10,0	95%	24	Activo	30%
2002	JA0116	1438/OC-JA	Tecnología de la Información y las Comunicaciones	17,0	100%	12	Activo	61%
	JA0123	1419/OC-JA	Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia tras las Lluvias Torrenciales en Jamaica	16,0	71%	39	Cerrado (nov. 2006)	
2004	JA0106	1562/OC-JA	Programa Nacional de Riego	16,8	-	18	Activo	92%
	JA0114	1559/OC-JA	Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Kingston	40,0	-	21	Activo	94%
				326	1	36	Activo	

A. Desempeño de la cartera

3.2 Como ya se señaló en los dos capítulos anteriores, la ejecución de la cartera fue problemática. El gráfico III.1 muestra que la curva estimada de la eficiencia en



la ejecución de proyectos correspondiente a Jamaica se sitúa por debajo de la curva del Banco, lo cual indica un ritmo de desembolso más lento y, por ende, la necesidad de prórrogar prácticamente todos los préstamos. En promedio, a la fecha del último desembolso prevista originalmente se había desembolsado el 82% de los fondos asignados a proyectos del Banco en general y solamente el 54% de los recursos destinados a proyectos en Jamaica.

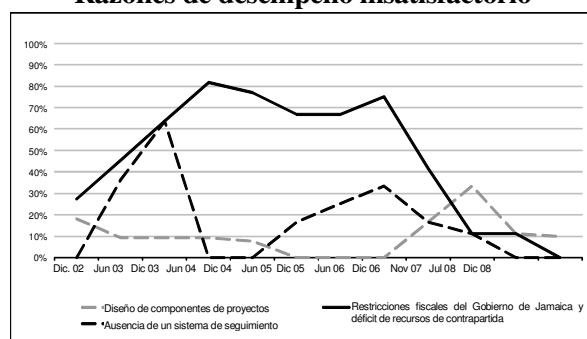
Cuadro III.2. Proyectos en problemas

	Proyectos activos	Proyectos en problemas (porcentaje)	Proyectos en situación de alerta (porcentaje)	Total de proyectos con desempeño deficiente (porcentaje)
Dic. 2002	12	0%	33%	33%
Dic. 2003	12	8%	50%	58%
Dic. 2004	12	25%	33%	58%
Dic. 2005	13	31%	46%	77%
Dic. 2006	13	31%	54%	85%
Dic. 2007	9	11%	89%	100%
Dic. 2008	9	44%	33%	78%

- 3.3 **El porcentaje de proyectos con problemas de desempeño llegó al 100% en diciembre de 2007, debido principalmente a la lentitud de los desembolsos.** Tal como se muestra en el cuadro III.2, el porcentaje de proyectos en problemas, es decir aquellos que, según los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos, era improbable o poco probable que alcanzaran sus objetivos de desarrollo, aumentó de cero en diciembre de 2002 a 31% para diciembre de 2005. El porcentaje de proyectos en situación de alerta, debido a que su avance en la ejecución se consideró insatisfactorio o muy insatisfactorio en el informe de seguimiento o a que se señaló que al menos dos de los ocho indicadores del Sistema de Identificación de Proyectos en Situación de Alerta (PAIS) podrían presentar problemas, aumentó de 33% en diciembre de 2002 a 89% en diciembre de 2006⁵⁷. En el sistema del Banco, estas dos categorías —proyecto en problemas y proyecto en situación de alerta— se excluyen mutuamente. El cuadro III.2 muestra que, después de diciembre de 2003, el porcentaje de proyectos con un desempeño deficiente en cualquiera de estas dos categorías nunca estuvo por debajo del 50%⁵⁸.

**Gráfico III.2.
Razones de desempeño insatisfactorio**

- 3.4 **En el caso de Jamaica, el desempeño insatisfactorio reflejado en los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos se debía principalmente a un déficit de financiamiento de contrapartida, restricciones fiscales y la ausencia de sistemas de seguimiento, tal como se muestra en el gráfico**



III.2. Éstas no son las razones más habituales de desempeño insatisfactorio en la cartera del Banco, a saber, el diseño del proyecto, el compromiso o la capacidad del organismo ejecutor y dificultades presentadas por las adquisiciones. No es difícil comprender la razón por la cual se hace hincapié en las restricciones fiscales. Tal

como concluyó el Banco en la estrategia de país de 2006, “[e]n visión retrospectiva resulta claro que el programa operativo emanado de la estrategia [de 1998] estaba sobredimensionado. El Banco incrementó en forma sustancial sus niveles de aprobación de préstamos y su cartera en momentos en que el programa de inversiones públicas del propio país se estaba reduciendo. Las restricciones fiscales hicieron que muchos de los proyectos aprobados experimentaran problemas de ejecución importantes, que pusieron en peligro el logro de sus objetivos de desarrollo”⁵⁹.

B. Redimensionamiento de la cartera

- 3.5 **Los problemas de ejecución de la cartera no fueron sorprendidos. Como ya se dijo, en el documento de país de 1998 se había señalado la posible escasez de fondos de contrapartida debido a las presiones crecientes del déficit en el programa de gastos del Gobierno de Jamaica como riesgo principal para las actividades del Banco**⁶⁰. Sin embargo, no se propusieron medidas de mitigación y continuaron aprobándose proyectos de inversión nuevos hasta mediados de 2004.
- 3.6 **A medida que la cartera se fue deteriorando, el Gobierno de Jamaica y el Banco iniciaron lo que resultó ser un prolongado proceso de racionalización, denominado redimensionamiento, que afectó prácticamente a la totalidad de la cartera, reduciendo drásticamente la pertinencia del documento de país de 1998.** A principios de 2003, el Instituto de Planificación de Jamaica comenzó a revisar las prioridades de la cartera pero hasta octubre de 2004 no se llegó a un acuerdo para cancelar recursos por valor de US\$49,8 millones y reasignar hasta US\$8 millones a la tarea de reconstrucción tras el huracán Iván. La suma convenida representaba el 19,8% del total de la cartera activa de préstamos y el 30% de los fondos no desembolsados en octubre de 2004, y afectaba a nueve de los 11 préstamos en ejecución⁶¹. Las cancelaciones se situaron inicialmente entre el 7% y el 53% del monto de los préstamos originales y entre el 10% y el 72% de la suma disponible en junio de 2004. No obstante, ni siquiera con estos recortes se logró mejorar considerablemente los desembolsos debido a que los aportes del gobierno siguieron siendo deficitarios⁶². En septiembre de 2005 se llegó a un acuerdo sobre reducciones adicionales de los préstamos que vencerían en 2006. En 2006 y 2007, esas cancelaciones adicionales ascendieron a US\$9,6 millones (véase el cuadro 6 del anexo).
- 3.7 **Una vez concluida la primera ronda de reducciones, fue necesario readecuar los proyectos, lo cual generó gran incertidumbre entre los ejecutores y provocó demoras adicionales.** Para realizar las reducciones acordadas se requirieron importantes negociaciones entre el Banco, los ministerios afectados y los organismos ejecutores, así como una determinación más clara de los obstáculos para la ejecución. Durante el proceso de readecuación, como se muestra en el gráfico III.2, en los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos se señalaban con frecuencia creciente los problemas en el diseño de los componentes como la razón principal del desempeño insatisfactorio. La dilatación del proceso se ve ilustrada por el hecho de que las cancelaciones y los cambios de los nueve

programas no se formalizaron hasta mayo de 2007, tras llegar a un acuerdo sobre la revisión de las actividades y los presupuestos detallados⁶³.

- 3.8 **A medida que se fueron resolviendo los problemas de cada uno de los proyectos tras el proceso de readecuación, la tendencia descendiente registrada por el nivel y el ritmo de los desembolsos en los préstamos de inversión se revirtió en 2006** (véase el gráfico 11 del anexo). A pesar de que esto supuso un importante logro, el porcentaje de proyectos en situación de alerta según el Sistema PAIS siguió ascendiendo, dando lugar a indicadores históricos acumulativos, en especial un bajo nivel de desembolsos tras cinco años de vigencia de los proyectos y prórrogas de más de 24 meses de la fecha del último desembolso.
- 3.9 **La dilación de las negociaciones y la falta de un enfoque estratégico de las cancelaciones son achacables al Gobierno de Jamaica y al Banco.** Aunque reconoció la dificultad de las negociaciones entre el Instituto de Planificación de Jamaica y los ministerios sectoriales, el Banco culpó por el prolongado proceso de redimensionamiento exclusivamente al gobierno, al que resultaba difícil tomar una decisión sobre cualquier versión de los recortes propuestos⁶⁴. No cabe duda de que el Banco contribuyó al problema. La insuficiencia de sistemas de seguimiento de proyectos acrecentó la demora en reconocer la necesidad del redimensionamiento, siguieron aprobándose proyectos nuevos incluso durante las negociaciones sobre el redimensionamiento y el hecho de que no se preparó una nueva estrategia contribuyó al carácter poco preciso de las cancelaciones.
- 3.10 **La enseñanza primordial extraída por el Banco del redimensionamiento fue que tenía que prever mejor los cambios en el espacio fiscal y responder de forma creativa, oportuna y flexible.** No se definió el significado de “creativa” ni “flexible”. Sin embargo, esta lección se incorporó en gran parte en la formulación de la estrategia de 2006, en la cual, en previsión de las restricciones fiscales, se favorecían las modalidades de desembolso rápido. Otra lección fue que, cuando los proyectos no reciben suficiente financiamiento, es poco probable que logren sus objetivos de desarrollo y, por tanto, el gobierno debería considerar la posibilidad de una cancelación total de los proyectos con problemas a fin de dar cabida a otros. Una vez más se culpó al gobierno y se señaló que, pese a los grandes esfuerzos del Banco, no se pudo realizar las cancelaciones de forma más integral o centrada en algunos proyectos⁶⁵.
- 3.11 **Existe el riesgo de que el Banco esté haciendo caso omiso de la experiencia adquirida con el redimensionamiento desde 2008.** Como se ha señalado anteriormente, en 2008 se aprobaron varios préstamos de inversión en los que no se mencionaron las restricciones fiscales como riesgo pese a que la situación macroeconómica y fiscal seguía siendo adversa. El hecho de que estos nuevos préstamos estén dirigidos a varios sectores y ministerios crea el riesgo adicional de que se repitan las difíciles negociaciones que se llevaron a cabo después de 2003.
- 3.12 **La experiencia del Banco Mundial parece indicar que la cartera del BID resultó más susceptible a negociaciones difíciles entre varios ministerios y otras**

partes interesadas debido a su tamaño, tanto en función del número de préstamos como del saldo no desembolsado. El Banco Mundial tenía una cartera relativamente pequeña, de cuatro préstamos, y un saldo no desembolsado de US\$90,3 millones. A principios de 2005, el desempeño de la cartera era similar al del BID, con 25% de los proyectos en riesgo y 25% clasificados como proyectos problemáticos, debido principalmente a restricciones fiscales. En esa oportunidad, el Banco Mundial atribuyó la ausencia de recortes a “la mayor prioridad” concedida por el gobierno a las intervenciones apoyadas por sus préstamos⁶⁶, lo que resultó ser un supuesto falso. A principios de 2007 se cancelaron US\$31,7 millones de la cartera del Banco Mundial. En vista del reducido número de proyectos, sólo dos resultaron afectados, y uno de ellos (reforma de la educación secundaria) sobrellevó la mayoría de los recortes, por lo que este proceso fue mucho menos complicado que el del BID⁶⁷.

A. Flujos de recursos

- 3.13 **En términos agregados, la presencia del Banco en Jamaica disminuyó entre 2003 y 2007. La situación se revirtió en 2008, pero el saldo pendiente de los préstamos a fines de 2008 seguía siendo inferior al de fines de 2002.** Entre 1998 y 2002, el saldo pendiente de los préstamos a Jamaica aumentó de US\$517,6 millones a US\$695,3 millones, debido en gran parte a la aprobación de dos préstamos en apoyo de reformas de política: el programa de reforma del sector financiero (1268/OC-JA) y la reforma de la red de seguridad social en Jamaica (1355/OC-JA)⁶⁸. Para fines de 2007, el saldo pendiente de los préstamos se redujo a US\$580,3 millones debido a las cancelaciones y la ausencia de nuevas aprobaciones. La aprobación en 2008 de tres préstamos de desembolso rápido aumentó el saldo a US\$659,1 millones.
- 3.14 **La combinación de instrumentos de financiamiento ha sido crucial para la relación financiera de Jamaica con el Banco. Desde 2003, los desembolsos de préstamos de inversión han representado en promedio el 0,3% del PIB.** La aprobación de esos préstamos de desembolso rápido fue fundamental para aumentar los flujos de recursos a Jamaica y la razón de que el país registrase flujos de caja netos positivos en 2000, 2002 y 2008. En todo el período comprendido entre 2003 y 2008, el flujo neto de caja fue negativo, del orden de US\$237 millones, pero anticíclico, especialmente en 2008 (véanse los gráficos 12 y 13 del anexo).

IV. RESULTADOS

- 4.1 **El objetivo de este capítulo es presentar los resultados del programa del Banco durante el período 2003-2008.** La mayoría de los proyectos comprendidos en este capítulo fueron aprobados en el contexto del documento de país de 1998. Por lo tanto, utilizamos sus principales ámbitos de actividad para organizar el análisis, a saber: desarrollo del sector privado, modernización del sector público, desarrollo del sector social y gestión ambiental. Los proyectos aprobados en 2008 se encuentran en las etapas iniciales de ejecución y todavía no se pueden evaluar. La

información utilizada en el análisis proviene principalmente de documentos del Banco como propuestas de préstamos, informes de seguimiento del desempeño de los proyectos e informes de terminación de proyectos (incluidos los que se prepararon en 2009 después del cierre de varios préstamos), que se han complementado con entrevistas con funcionarios del Gobierno de Jamaica y del Banco.

A. Dificultades para valorar los resultados

- 4.2 **La evaluabilidad general ex ante de los proyectos era relativamente baja.** Como paso preliminar del análisis, OVE llevó a cabo una revisión de la evaluabilidad ex ante de los proyectos en ejecución durante el período, basándose en los documentos de préstamo y, en caso de ser necesario, en el primer informe de seguimiento del desempeño del proyecto (véase el cuadro 7 del anexo). Aunque para la mayoría de los proyectos se había especificado al menos un indicador de resultados, sólo un tercio de los indicadores utilizados estaban completos, es decir, contenían tanto parámetros de referencia como metas. A nivel global, sólo un 25% de los proyectos tenía un conjunto completo de indicadores. En los últimos años, la situación parece haber mejorado. Sólo un 14% de los proyectos aprobados entre 1996 y 2004 tenía un conjunto completo de indicadores, mientras que esa cifra ascendió al 50% en 2008. Esta aparente mejora debe interpretarse con cautela puesto que entre los proyectos aprobados en 2008 se incluyen tres préstamos programáticos cuyas metas no se refieren a los préstamos aprobados sino a todo el programa, incluidos los préstamos que se aprobarán más adelante (que en cada caso son dos préstamos adicionales).
- 4.3 **Durante la ejecución de los proyectos y, en particular, tras la readecuación, se hicieron numerosas modificaciones a los marcos de resultados, lo cual dificultó el seguimiento y la verificación de la consecución de los objetivos de desarrollo.** Con una única excepción, se modificaron los marcos de resultados de todos los proyectos aprobados antes de 2008; en 20% de los proyectos se redefinió al menos un indicador, en 33% se cambió la meta de al menos un indicador, en 73% se agregó por lo menos un indicador nuevo y en 53% se suprimió al menos un indicador.
- 4.4 **Al no ser adecuados los indicadores y no contar con sistemas de seguimiento, se dispone también de limitada capacidad para medir y validar los resultados de los proyectos.** Aunque en la mayoría de los proyectos se establecían indicadores de resultados, varios no estaban bien especificados, no eran mensurables y, en muchos casos, correspondían a productos del proyecto. Fue difícil incluso dar seguimiento a los productos, ya que numerosos proyectos carecían de sistemas de seguimiento, problema que se señaló con frecuencia en los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos pero rara vez se corrigió. Sólo un programa —la reforma de la red de protección social (JA-0115)— fue objeto de una evaluación ex post rigurosa, aunque los resultados no pueden atribuirse al préstamo del Banco sino a todo el programa del gobierno.

B. Resultados de los proyectos

1. Desarrollo del sector privado

- 4.5 **El fomento del desarrollo del sector privado era uno de los objetivos centrales tanto del documento de país de 1998 como de la estrategia de 2006, pero no se establecieron indicadores o metas generales a nivel estratégico.** Por lo tanto, los resultados deben evaluarse a nivel de proyecto, lo cual incluye los proyectos de transporte por carretera, agricultura y riego, tecnología de la información y las comunicaciones, y préstamos directos al sector privado.
- 4.6 **Transporte por carretera.** Jamaica tiene una red de carreteras densa y extensa, que abarca más de 15.000 km y llega prácticamente a todas las localidades de la isla. Esta red es la modalidad principal de transporte. El principal problema del sector es el deterioro de las carreteras (véase el cuadro 8 del anexo) ocasionado en gran medida por un mantenimiento rutinario y periódico inadecuado, problema que viene arrastrándose desde hace mucho tiempo.
- 4.7 Este sector fue el principal receptor de préstamos de inversión de la cartera en evaluación (alrededor de US\$160 millones). Con estos préstamos se han financiado tres líneas de actividad básicas: (a) rehabilitación de carreteras a fin de evitar un mayor deterioro, como en el caso del **proyecto de mejoramiento de la carretera de la costa septentrional (JA-0044)** aprobado en 1996; (b) formación de capacidad a fin de que haya un sistema de mantenimiento autosuficiente y con financiamiento adecuado combinado con el mantenimiento periódico, como en el caso del **programa de mejora de los servicios viales nacionales (JA-0043)** aprobado en 2001 y el programa de mejora vial que se encuentra en el inventario de proyectos; y (c) obras de rehabilitación de emergencia tras los desastres naturales, entre ellos la **facilidad de reconstrucción de emergencia tras las lluvias torrenciales (JA-0123)** aprobada en 2002, la **asistencia de emergencia en respuesta a los daños ocasionados por las inundaciones (JA-L1015)** y el **programa de rehabilitación de la infraestructura de transporte (JA-L1016)**, ambos aprobados en 2008.
- 4.8 Los préstamos aprobados antes de 2008 no pueden someterse a una evaluación rigurosa debido a una combinación de factores: ausencia de indicadores de resultados mensurables, falta de parámetros de referencia, débiles sistemas de seguimiento y cambios considerables y cancelación de los fondos durante la ejecución⁶⁹. Asimismo, ninguno de los préstamos ha generado datos sobre costos y beneficios que permita calcular las tasas de rendimiento ex post. Por ejemplo, en el caso del programa de mejoramiento de la carretera de la costa septentrional, que concluyó hace poco, la tasa de rendimiento ex post podría ser muy inferior a la tasa ex ante, en vista de la prórroga acumulativa de 90 meses y los sobrecostos. No se sabe cuál será el costo definitivo del proyecto, pero se calcula que excederá los US\$100 millones para la rehabilitación de 70 km⁷⁰.
- 4.9 La ejecución de los tres proyectos antedichos tropezó con innumerables problemas. Pese a los problemas encontrados y los cambios efectuados en los proyectos en el

contexto del redimensionamiento, en el informe de terminación del proyecto (para JA-0123) y en los últimos informes disponibles de seguimiento del desempeño de los proyectos (para JA-0044 y JA-0043) la consecución de los objetivos de desarrollo se considera probable, el progreso en la ejecución se considera satisfactorio y la sostenibilidad también se considera probable⁷¹. La información disponible indica que el Banco contribuyó a la rehabilitación de carreteras y a la restauración de caminos y puentes dañados por huracanes, inundaciones y lluvias, aunque no podemos determinar la tasa de rendimiento de estas inversiones. En lo que se refiere a los cambios institucionales, el Banco contribuyó al establecimiento de un Fondo para el Mantenimiento Vial en 2002, pero los resultados de las actividades de fortalecimiento institucional en el sector no se pueden verificar. En general, de 1999 a 2005, el apoyo del Banco no fue suficiente para frenar el deterioro de las carreteras (véase el cuadro 8 del anexo) y la falta de un mantenimiento periódico adecuado sigue constituyendo el principal problema en el sector. De hecho, alrededor de la mitad de los recursos del nuevo préstamo de US\$15 millones cuya aprobación está programada para fines de 2009 (JA-L1027) se destinará al financiamiento del mantenimiento periódico.

- 4.10 **Agricultura.** En el documento de país de 1998 se proponía que el Banco se concentrara inicialmente en estudios de diagnóstico para determinar la forma de mejorar las tecnologías de producción, gestión y comercialización en la agricultura a fin de aumentar la productividad, facilitando al mismo tiempo la solución de asuntos de administración de tierras, abastecimiento de agua y reglamentación⁷². Aunque no hay indicios de que se hayan realizado estudios de diagnóstico, se ejecutaron tres préstamos durante el período comprendido en la evaluación: el **programa de ordenación y gestión territorial (LAMP) (JA-0050)** aprobado en 1999, el **programa de servicios de apoyo a la agricultura (JA-0111)** aprobado en 2002 y el **programa nacional de riego (JA-0116)** aprobado en 2004.
- 4.11 La administración de tierras fue señalada como esfera prioritaria para la modernización del sector público, ya que representaba un obstáculo importante para una amplia gama de actividades que no se limitaban a la agricultura, entre ellas el riego, la vivienda, la construcción de caminos y el manejo de cuencas⁷³. La magnitud del problema era y sigue siendo enorme: de las 650.000 parcelas rurales y urbanas que existen en Jamaica, 45% no tienen certificado de registro o título, y de las 55% que tienen título, un porcentaje desconocido es objeto de reclamos que no constan en los certificados. El costo del traspaso o el registro de tierras puede llegar al 13% del valor, lo cual es un desincentivo importante para registrar las transacciones⁷⁴.
- 4.12 Aprovechando las lecciones aprendidas en dos proyectos anteriores del Banco, que habían encarado el problema de los títulos de propiedad de las tierras con un enfoque casuístico que había ocasionado enormes demoras y costos unitarios elevados, en el programa LAMP se trató de regularizar varias parcelas al mismo tiempo⁷⁵. El proyecto no estableció indicadores mensurables, parámetros de referencia o metas para los resultados. Asimismo, a pesar de que su elemento central

era un proyecto piloto de inscripción de tierras del distrito de St. Catherine, no incluía una evaluación de mitad de período ni una evaluación ex post. El principal producto en sí no resultaba claro: la finalidad del proyecto era que 30.000 parcelas de ciertas zonas de St. Catherine quedaran “aclaradas”, pero este término no se había definido y quedó sujeto a distintas interpretaciones durante la ejecución⁷⁶. De hecho, se aclararon menos de 600 parcelas debido principalmente a que no se proporcionó apoyo al nuevo Organismo Nacional de Tierras, que era el único responsable del otorgamiento de títulos de propiedad. El problema de la titulación de tierras se está abordando actualmente mediante el programa de aumento de la competitividad (JA-L1001)⁷⁷.

- 4.13 Cinco años después del LAMP se aprobó el programa nacional de riego, cuya finalidad era transferir gradualmente la operación y gestión del riego a asociaciones de usuarios de agua integradas por agricultores, promoviendo la recuperación de costos. Aunque fue aprobado en 2004, la ejecución va por detrás de lo previsto y se ha concedido una prórroga de 18 meses, hasta noviembre de 2011. Si bien esta falta de progreso se debe a varios factores, no tener en cuenta la experiencia del programa LAMP fue crucial. Concretamente, durante la preparación del préstamo una encuesta de los agricultores de la zona abarcada por el programa mostró que sólo 17% tenían títulos registrados, mientras que 53% dijeron que tenían otros documentos que les permitían reclamar la posesión y la propiedad. Sin embargo, en el marco del proyecto, una de las condiciones para autorizar a una asociación de usuarios de agua a administrar un sistema de riego era “presentar pruebas de haberse regularizado la tenencia de tierras de un mínimo de 80% de las parcelas incluidas en dicho sistema (con títulos de propiedad registrados o un contrato válido de arrendamiento de una propiedad registrada, durante un mínimo de tres años después de incorporarse a la asociación de usuarios de agua)”⁷⁸. Los resultados de la encuesta mostraban claramente que esta condición no se podía cumplir.
- 4.14 La finalidad del programa de servicios de apoyo a la agricultura era aumentar la competitividad de los productos agropecuarios de Jamaica en los mercados nacionales y mundiales, fortaleciendo los servicios de apoyo para los productores y financiando determinadas actividades de proyectos productivos de gran rendimiento. No se establecieron indicadores de resultados; en cambio, el marco lógico consistía en una lista de 54 productos, presentados de forma muy detallada. Este proyecto constituye el mejor ejemplo de los grandes cambios en los productos y resultados durante el período de ejecución, pero nunca se establecieron parámetros de referencia para los indicadores cambiantes⁷⁹. Aunque hay algunos indicios de que el proyecto ha logrado crear un sistema público-privado de servicios agrícolas y financiar proyectos rentables en determinados ámbitos, la falta de datos de referencia limita la validación de los resultados del programa⁸⁰.
- 4.15 **Tecnología de la información y las comunicaciones.** En 1998, el Gobierno de Jamaica privatizó la prestación de servicios básicos de telefonía y otorgó a la compañía telefónica privatizada Cable and Wireless Jamaica Ltd. (C&W) una concesión de 25 años para servicios locales y servicios internacionales

competitivos. En 1999 se llegó a un acuerdo para liberalizar el mercado de los servicios de telecomunicaciones y se otorgaron dos licencias nuevas a Digicel y a Oceanic Digital Jamaica Ltd. La última etapa del proceso de liberalización tuvo lugar en marzo de 2003, con la apertura de las comunicaciones de voz terrestres e internacionales⁸¹. El Banco ha participado en este sector con dos operaciones: (a) el primer préstamo del BID sin garantía soberana en Jamaica, otorgado a **Oceanic Digital Ltd. (JA-0128)** y aprobado en 2003, y (b) un préstamo para el sector público destinado a la **tecnología de la información y las comunicaciones (JA-0116)**, que se aprobó en 2002. Además, el FOMIN ha proporcionado apoyo a la Oficina de Regulación de Servicios Públicos (JA-M1004) con el propósito de fortalecer la competencia en el sector de las telecomunicaciones por medio de una operación aprobada en 2005.

- 4.16 El propósito del préstamo de US\$30 millones a Oceanic Digital era apoyar la segunda etapa de su expansión. En la primera fase se habían captado 87.000 abonados en Kingston y sus alrededores. Para entonces, la otra licenciataria nueva, Digicel, tenía 1.300.000 usuarios, en tanto que C&W tenía 630.000⁸². Pese a ello, el Banco argumentó que el “plan de operaciones de ODJ [Oceanic Digital Jamaica] no depende de la captación de una cuota desproporcionada del mercado para la obtención de un resultado satisfactorio”, sino que se proponía alcanzar una participación en el mercado de 8,6% en 2004, 13,7% en 2006 y 18% en 2010⁸³. En la propuesta de préstamo se señalaba sólo de pasada que, en 2001, Digicel (Mossel Jamaica Ltd.) había recibido un préstamo de US\$36 millones de la Corporación Financiera Internacional y que a principios de 2003 había recibido US\$204 en concepto de financiamiento para ampliar su red y refinanciar el préstamo de la Corporación. De hecho, Oceanic Digital Jamaica no podía competir. Para 2005, el proyecto fue colocado en la “lista de alerta” debido a su riesgo y en febrero de 2007 fue clasificado como “minorado”. El préstamo fue cancelado en 2007, con grandes pérdidas para el Banco.
- 4.17 La intervención del Banco en el sector público, con el préstamo para tecnología de la información y las comunicaciones, parece ser igualmente infructífera, a pesar de que el progreso de su ejecución y la consecución de los objetivos de desarrollo fueron clasificados sistemáticamente por el Banco como satisfactorio y probable, respectivamente, hasta diciembre de 2008, seis años después del inicio de su ejecución. El propósito del proyecto era aumentar la eficiencia, “reducir los costos de transacción e incrementar la utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones en los sectores público y privado y en la sociedad civil”⁸⁴. El préstamo no se puede evaluar. El resultado principal relativo a la eficiencia enunciado en el documento, a saber, “tasa interna de rentabilidad financiera ex post para los organismos fiscales [que] equivale por lo menos al 22%”, era desconcertante porque no se especificaba qué organismos fiscales se beneficiarían del proyecto ni la forma en que se calcularía esta tasa de rendimiento. Cuando se inició el redimensionamiento, dos años después de la aprobación del proyecto, se había desembolsado sólo el 9% y el monto del préstamo se redujo a la mitad. A pesar de las reducciones en todos los componentes, en el informe de seguimiento

del desempeño del proyecto se señaló que la consecución de los objetivos de desarrollo no se vería afectada⁸⁵. Ni siquiera se puede dar seguimiento a los avances en la obtención de los productos. En el informe de seguimiento del desempeño del proyecto de junio de 2006 se puso de relieve la falta de un sistema de seguimiento y evaluación. En noviembre de 2006, entre los problemas de ejecución se señalaba que la computadora en la cual se había instalado el sistema de seguimiento y evaluación había fallado, de modo que no se habían captado datos desde entonces. No hay indicios de que el problema se haya resuelto.

2. Modernización del sector público o “uso óptimo de los recursos”

- 4.18 En el documento de país de 1998 se señalaba la modernización del sector público como uno de las esferas principales de concentración estratégica, pero en vista de que se estaba llevando a cabo un programa financiado por el Banco Mundial no se especificó ninguna operación y simplemente se señaló que la estrategia del Banco apoyaría “las medidas encaminadas a profundizar y ampliar el alcance de las medidas de modernización del sector público conforme a las prioridades que vayan surgiendo”⁸⁶. No se aprobó ningún préstamo específico, aunque en algunas revisiones de la cartera varios préstamos, entre ellos, el de administración de tierras, el de tecnología de la información y las comunicaciones y el **Programa de desarrollo de la infraestructura de los distritos (JA-0107)**, se agrupan bajo este rubro.
- 4.19 El proyecto de desarrollo de la infraestructura de los distritos no estaba previsto en la estrategia de 1998 ni había sido programado oficialmente, sino que se había heredado del Banco Mundial, que había estado trabajando con el PNUD y la ACIDI en actividades de fortalecimiento de los distritos. No se sabe por qué el Banco Mundial abandonó el proyecto antes de las negociaciones. La finalidad del proyecto era mejorar la capacidad de las autoridades locales para proporcionar servicios básicos y mantener la infraestructura, en el contexto de un proceso de descentralización iniciado en 1993 para restablecer las funciones y las facultades que tenían los distritos antes de 1985. En el proyecto se subestimó la falta de consenso en el gobierno sobre la descentralización y la magnitud de los cambios institucionales y jurídicos necesarios, lo cual obstaculizó la ejecución. Durante el redimensionamiento, se redujo el 72% del saldo no desembolsado, tras lo cual se hicieron cancelaciones adicionales cuando el proyecto llegó a su fin. No se lograron resultados de desarrollo.
- 4.20 En la estrategia de país de 2006, la modernización del sector público se incorporó al rubro de “uso óptimo de los recursos” y se iba a llevar a cabo mediante una operación de cooperación técnica del PRODEV y un préstamo programático previsto en apoyo de reformas de política para la administración de las finanzas públicas y la gestión por resultados, pero hasta ahora los resultados han sido limitados.
- 4.21 En 2006, el Banco aprobó la primera **operación de cooperación técnica del programa PRODEV (ATN/OC-9776-JA)** con cargo a la subcuenta A, por valor

de US\$450.000, destinada a la preparación de un plan de acción a mediano plazo para la gestión por resultados, así como un programa piloto en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Se preparó el plan de acción pero no se conocen los resultados del proyecto piloto, que no preveía recursos para una evaluación. En 2008, el Banco aprobó la segunda **operación de cooperación técnica del programa PRODEV (ATN/OC-10991-JA)** con cargo a la subcuenta B, por valor de US\$1,6 millones, para apoyar la implementación del plan de acción a mediano plazo de gestión por resultados del Gobierno de Jamaica. Los objetivos del programa eran (a) aumentar la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos públicos al finalizar la adopción de sistemas financieros y de planificación modernos, y (b) aumentar la responsabilización por la obtención de resultados. En el plan de operaciones se señalaba que los “ahorros que genere el incremento de eficiencia y el más alto “valor por dinero” que se pretende lograr liberarían recursos que se destinarían a mejorar los servicios gubernamentales”⁸⁷, pero no se indicaba de dónde provendrían los ahorros ni su magnitud. La operación de cooperación técnica todavía está en ejecución.

- 4.22 Como se señala en el capítulo II, en noviembre de 2008 el Banco aprobó el primero de tres préstamos en apoyo de reformas de política **para la administración financiera y gestión pública por resultados (JA-L1003)**, orientado a la consecución de los objetivos de cooperación técnica y a la mejora del marco para la responsabilidad fiscal. No se han calculado los ahorros de flujo de caja que se efectuarán con este préstamo ni el impacto fiscal de las reformas, de modo que la contribución que podría aportar el conjunto del programa PRODEV en Jamaica al “uso óptimo de los recursos” o el aumento de la eficiencia del sector público no se puede medir, si bien se espera que sea positiva. De hecho, una mejor administración del sector público y un marco de responsabilidad fiscal se convirtieron en importantes componentes del programa del Gobierno de Jamaica con el FMI.

3. Desarrollo de los sectores sociales

- 4.23 El Banco ha tenido siempre una gran presencia en los sectores sociales de Jamaica. Durante los años noventa aprobó más de US\$160 millones para programas sociales, y, si se incluye un proyecto de salud aprobado en 1989, la cifra supera los US\$130 millones. Durante el período comprendido en la evaluación se ejecutaron el **programa de seguridad ciudadana y justicia (JA-0105)**, que se aprobó en 2001 y no estaba previsto, la **reforma de la red de seguridad social (JA-0115)**, también aprobada en 2001, y la **tercera etapa del programa de apoyo a la educación primaria (JA-0059)** aprobada en 2000⁸⁸.
- 4.24 El programa de seguridad ciudadana y justicia fue el primer programa financiado con recursos externos para reducir la delincuencia en Jamaica. Por lo tanto, en el momento de su aprobación no había mucha experiencia que pudiera aprovecharse. El componente innovador del programa consistía en iniciativas para la prevención de la violencia que llevarían a cabo ONG en barrios pobres de la zona metropolitana de Kingston. Este enfoque, con variaciones, se reprodujo posteriormente en programas financiados por otros donantes. Se esperaban

ambiciosos resultados del programa, tales como una disminución del 30% en la tasa de homicidios, una disminución del 25% en los principales delitos violentos y una disminución del 30% en el número de personas que tenían miedo de salir de su casa en los barrios comprendidos en el programa. Al principio no se disponía de datos de referencia para estos resultados; dichos datos se introdujeron en 2005 aunque no se conoce su fuente. En el proyecto no se creó un mecanismo de seguimiento y evaluación para determinar el efecto de las intervenciones; se ha propuesto una segunda fase para este programa con la que se procura corregir esta falla con la formulación de una estrategia integral de seguimiento y evaluación.

- 4.25 El programa de reforma de la red de seguridad social en Jamaica fue producto de una iniciativa del Gobierno de Jamaica para consolidar y racionalizar los programas vigentes de protección social, que estaban repartidos entre varios ministerios y organismos, dirigidos a grupos que coincidían en parte, entorpecidos por procedimientos engorrosos en los mecanismos de prestación y a menudo ineficaces debido a las prestaciones extremadamente bajas. El BID y el Banco Mundial colaboraron con el Gobierno de Jamaica en la formulación del programa de reformas, que llevó a la creación del Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH), un programa de transferencias condicionales en efectivo resultante de la racionalización de varios programas. El préstamo del BID en apoyo de reformas de política⁸⁹ proporcionó el marco normativo para la transformación general de la red de protección social, en tanto que el préstamo de inversión del Banco Mundial financió elementos específicos de la red de protección social reformada. Con una operación paralela de cooperación técnica de US\$1,1 millones se realizaron estudios adicionales, así como un estudio ampliado de las condiciones de vida que contenía un módulo especial sobre programas sociales a fin de recopilar datos de referencia para el seguimiento y la evaluación.
- 4.26 Se realizó una evaluación externa del programa PATH basada en un estudio con un grupo de comparación complementado por un análisis cualitativo de la ejecución del programa⁹⁰. Las conclusiones principales fueron las siguientes: (a) el programa está bien focalizado, puesto que el quintil más pobre recibe el 58% de los beneficios; (b) la asistencia escolar ha aumentado en 0,5 días al mes, lo cual representa un aumento estadísticamente significativo del 3%; y (c) las consultas para la atención de salud de niños de 0 a 6 años aumentaron en 38%. Sin embargo, no hay indicios de que el programa haya influido en resultados a más largo plazo, como las calificaciones, el paso al grado siguiente o el estado de salud, lo cual podría deberse a que todavía no ha transcurrido suficiente tiempo o a deficiencias en la calidad de los servicios. En general, se determinó que los resultados del programa eran similares a los de otros programas de transferencias condicionales de efectivo en lo que concierne tanto a su existencia como a su magnitud.
- 4.27 El programa de apoyo a la educación primaria aprobado en 2000 tenía como fin mejorar el desempeño, la eficiencia y la equidad en el sistema de educación primaria. El proyecto incluía un conjunto completo de actividades de garantía de la calidad y desarrollo institucional. Asimismo, el proyecto incluía obras civiles, pero

la suma asignada no era suficiente para financiar las actividades planeadas, lo cual llevó a la aprobación de un préstamo suplementario (JA-L1021) en 2008⁹¹. El proyecto incluía casi 40 indicadores de productos documentados cuidadosamente. Se llevó a cabo una evaluación final externa que revisó dichos indicadores detenidamente y concluyó que el éxito de las actividades realizadas en el marco de los tres componentes articulados se debía a una formulación del proyecto cuidadosamente planificada y una sólida gestión⁹². En la evaluación no se examinaron los resultados del proyecto, que son más difíciles de documentar debido a los cambios en los indicadores de los resultados y a los problemas para conciliar los distintos estudios de referencia realizados durante la ejecución. Los datos preliminares presentados en los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos indican que la alfabetización a nivel de cuarto grado mejoró pero el avance realizado en la asistencia escolar fue menor. No se dispone de información sobre el indicador propuesto para la eficiencia, que consiste en el ahorro de US\$5 millones y su reasignación a la certificación de docentes y al mantenimiento de escuelas, ya que fue eliminado tras la aprobación del proyecto.

4. Gestión ambiental

- 4.28 En el documento de país de 1998 se señalaban dos proyectos en este ámbito: uno de **gestión de desechos sólidos (JA-0035)**, que fue aprobado en 1999, y uno de manejo de cuencas (JA-0039), que posteriormente fue eliminado del inventario de proyectos. Durante el período comprendido en la evaluación se otorgaron dos préstamos más en el sector de agua y saneamiento: el **programa de abastecimiento de agua en el sector rural (JA-0113)** aprobado en 2001 y el **programa de abastecimiento de agua y saneamiento en Kingston (JA-0114)** aprobado en 2004.
- 4.29 El programa de gestión de desechos sólidos se consideraba como la primera fase de una estrategia sectorial a largo plazo para reducir al mínimo los peligros para el medio ambiente y la salud asociados con la recolección y la eliminación inadecuadas de desechos sólidos, paralelamente a la realización de obras de emergencia y el cierre de vertederos en desuso. Este proyecto, junto con el de mejora de la infraestructura de los distritos y el de tecnología de la información y las comunicaciones, fue uno de los más afectados por el redimensionamiento. En el informe de terminación del proyecto se señala que no se alcanzaron los objetivos de desarrollo, la probabilidad de sostenibilidad era baja y el progreso en la ejecución era muy insatisfactorio⁹³.
- 4.30 El programa de abastecimiento de agua en el sector rural tenía como finalidad aumentar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales pobres seleccionadas sobre la base del mapa de pobreza de Jamaica. El programa era bastante pequeño ya que se preveía beneficiar a 25.000 personas, lo cual significaba un aumento del 2% al 3% en la cobertura, pero se suponía que el modelo de intervención tendría un efecto de demostración. Según ese modelo, se crearían organizaciones comunitarias autónomas de abastecimiento de agua legalmente constituidas con la misión de conceptualizar, cofinanciar, administrar,

operar y mantener los servicios de abastecimiento de agua en zonas rurales del país u obtener esos servicios de contratistas privados. Con el redimensionamiento, los recursos destinados al proyecto disminuyeron en un 20%, lo cual redujo el número de posibles beneficiarios a 12.000. Más importante aún, en el curso de la ejecución varios de los supuestos del modelo de intervención resultaron ser falsos: las organizaciones comunitarias de abastecimiento de agua no pudieron aportar el 10% necesario para los costos de construcción, las comunidades no podían pagar la tarifa completa, que superaba a la que cobra la Comisión Nacional del Agua, y resultó difícil atraer la participación del sector privado con la modalidad prevista. El efecto de demostración planeado no se produjo y el Fondo de Inversiones Sociales de Jamaica, financiado por la Unión Europea, logró construir sistemas de abastecimiento de agua a un costo más bajo⁹⁴.

- 4.31 El programa de abastecimiento de agua y saneamiento en Kingston fue aprobado en junio de 2004, cuando estaban por vencer los recursos de la FFI para Jamaica. El propósito del proyecto era apoyar la reorganización y modernización de la Comisión Nacional del Agua y rehabilitar el sistema de abastecimiento de agua potable y las instalaciones de alcantarillado y depuración de aguas de Kingston y de las zonas urbanas de St. Andrew. Uno de los objetivos principales era reducir el agua no contabilizada en la zona comprendida en el proyecto de alrededor de 61% a 45%. El contrato de préstamo no se firmó hasta septiembre de 2005 y las condiciones para el desembolso no se cumplieron hasta diciembre de 2006. A mediados de 2008, el Gobierno de Jamaica solicitó que se reasignaran US\$15 millones de la FFI al programa PATH a fin de mitigar los efectos de la inflación de los precios de los alimentos. El Banco aceptó la propuesta, ya que todavía no se había terminado de establecer el alcance completo y definitivo de las obras y, por consiguiente, el proyecto no estaba listo para su ejecución. En consecuencia, el proyecto no alcanzará el aumento de la eficiencia derivado de la disminución del agua no contabilizada a menos que se le asignen recursos adicionales.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 El período comprendido en la evaluación (2003-2008) estuvo marcado por las consecuencias de la crisis financiera que se produjo en Jamaica en 1995. Durante esa crisis, el Banco siguió siendo el principal socio multilateral con operaciones en el país. Sin embargo, la institución subestimó la repercusión de la crisis, que dejó un legado de sobreendeudamiento que continúa condicionando y restringiendo el desempeño del país. En concreto, el Banco se percató con bastante retraso de que se necesitaban fuertes medidas de ajuste a fin de continuar pagando la deuda, lo cual socavó el conjunto del programa de inversiones públicas del país.
- 5.2 El documento de país de 1998, que se aprobó durante la crisis financiera de Jamaica, no contenía un diagnóstico del lento crecimiento del país ni criterios para

priorizar las intervenciones del Banco. Por lo tanto, las operaciones aprobadas abarcaban varios sectores, todos ellos considerados congruentes con el objetivo de promover el desarrollo del sector privado. Durante ese período, la principal preocupación del Banco parecía ser la contracción de la cartera, a medida que varios proyectos aprobados en el período anterior llegaban a su fin. En consecuencia, a pesar de que había señalado la falta de fondos de contrapartida como riesgo, el BID siguió agregando proyectos nuevos al inventario y aprobando préstamos nuevos hasta el final de 2002, momento en que debía presentarse una nueva estrategia. Posteriormente, el Banco admitió que el programa estaba sobredimensionado.

- 5.3 Para 2002, el Banco tenía una cartera amplia y diversificada, afectada en medida creciente por restricciones fiscales, ya que los pagos de la deuda llegaron a absorber gran parte del presupuesto. Al mismo tiempo, el Gobierno de Jamaica optó por el financiamiento de fuentes privadas para cumplir sus obligaciones financieras, ya que estos recursos no estaban vinculados a inversiones nuevas ni supeditados a condicionalidades de políticas. En este contexto, el Banco postergó repetidamente la preparación de una nueva estrategia. En vez de considerar una nueva estrategia como instrumento para orientar el diálogo con las autoridades del país, la consideraba simplemente como una guía para las operaciones crediticias y, puesto que Jamaica no podía recibir préstamos, la preparación de la estrategia se postergó. En consecuencia, el Banco no tuvo una estrategia durante más de la mitad del período comprendido en la evaluación.
- 5.4 El período se inició con largas negociaciones sobre la racionalización de una cartera cada vez más problemática. El acuerdo al que se llegó finalmente de cancelar una parte importante de la cartera, que afectó prácticamente a todos los proyectos en ejecución a fines de 2004, obligó a realizar cambios considerables en muchos de los préstamos, lo que llevó a demoras en la ejecución y puso en riesgo la consecución de los objetivos de desarrollo. Debido al tamaño y la amplitud de la cartera, era difícil efectuar reducciones selectivas, en vista del gran número de ministerios encargados y organismos ejecutores involucrados. Asimismo, la capacidad del Banco para priorizar las reducciones se vio socavada por la inexistencia hasta entonces de un enfoque estratégico y la falta de una estrategia aprobada que guiara sus acciones.
- 5.5 Las limitaciones presupuestarias y la cancelación parcial de proyectos fueron en gran medida los motivos de la ejecución insatisfactoria. Sin embargo, los problemas en el diseño de proyectos y la escasa labor de seguimiento y supervisión efectuada por el Banco contribuyeron al desempeño deficiente de la cartera.
- 5.6 En términos de resultados, aunque los proyectos del Banco respondían a importantes desafíos de desarrollo como el otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra y la seguridad ciudadana, es difícil validar los resultados de los préstamos debido a la baja evaluabilidad ex ante de los proyectos, las considerables modificaciones de los marcos de resultados en razón del redimensionamiento y la inexistencia de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de proyectos. Únicamente un programa ha sido objeto de una rigurosa evaluación ex-post.

- 5.7 En 2006 se aprobó finalmente una nueva estrategia, centrada en la concesión de préstamos en apoyo de reformas de política no supeditados a restricciones fiscales. La elección de instrumentos reflejaba una evaluación franca de las condiciones económicas de Jamaica. Aunque el Banco siguió concentrándose en el desarrollo del sector privado mediante reformas tributarias y la mejora del clima de negocios, se añadió un segundo pilar, el uso óptimo de los recursos. En ambos casos, se previó una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aunque no se aprobaron hasta 2008. Un tercer pilar, la reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales, se limitaba a la ejecución de una operación de cooperación técnica.
- 5.8 Tras un paréntesis de tres años, el Banco reanudó la concesión de préstamos a Jamaica en 2008, año en que aprobó financiamiento por valor de US\$205 millones, monto muy superior a la hipótesis alta de préstamos prevista en la estrategia para todo el período 2006-2009. Entre los préstamos aprobados se encontraban tres operaciones en apoyo de reformas de política propuestas en la estrategia, cada una de las cuales formaba parte de una serie de tres préstamos programáticos. Ninguna incluía proyecciones de sus repercusiones fiscales. Tampoco incluían un cálculo de los posibles ahorros en el flujo de efectivo que podrían usarse para reducir la deuda o la pobreza con mayor rapidez, de acuerdo con el compromiso asumido en la actualización de la estrategia de 2008.
- 5.9 Entre las operaciones aprobadas en 2008 se encontraban también cuatro préstamos de inversión, a pesar de que no estaban previstos en la estrategia original. No hay ninguna garantía de que las restricciones fiscales que afectaron anteriormente a la ejecución de préstamos no vayan a repetirse pero el Banco no ha considerado este factor como un riesgo en los préstamos aprobados y, por lo tanto, no ha formulado planes de mitigación. El inventario de proyectos de inversión propuesto en el marco de la actualización de la estrategia de 2008 también abarca varios sectores, lo que plantea el riesgo de que se repita la falta de enfoque estratégico imperante entre 1998 y 2002.

B. Recomendaciones

- 5.10 En vista de la persistencia de un alto nivel de deuda pública y vulnerabilidades económicas en Jamaica, muchas de las recomendaciones formuladas en la evaluación anterior del programa de país (véase el cuadro 3 del anexo) siguen siendo pertinentes y pueden adaptarse a la situación actual, como se expone a continuación.
- 5.11 En primer lugar, el principal reto para el Banco consiste en definir, junto con las autoridades jamaicanas, la mejor forma de proporcionar asistencia al país en los años venideros. Si bien la crisis internacional no se preveía, el alto grado de vulnerabilidad de Jamaica a factores exógenos es muy conocido en razón del nivel elevado de deuda pública en relación con el PIB. El Banco debería considerar la posibilidad de establecer un conjunto de mecanismos o instrumentos con el propósito de asistir a países, como Jamaica, de ingreso medio muy endeudados.

- 5.12 Segundo, el Banco debe definir el enfoque estratégico de su programa con el país a fin de orientar su acción, en vez de formular programas anualmente, como ha hecho en el pasado. La concentración de la estrategia de país de 2006 en las reformas a mediano y largo plazo por medio de préstamos programáticos tal vez sea positiva pero el Banco ha hecho hincapié principalmente en la eliminación de restricciones y ha prestado poca atención a la promoción de oportunidades para el desarrollo futuro. En particular, el énfasis del Banco en la eliminación de distorsiones tributarias y la mejora del clima de negocios quizá no sea suficiente y, como el propio Banco ha observado, podría llevar al país de una situación de alto nivel de inversiones y bajo crecimiento a una de bajo nivel de inversiones y bajo crecimiento.
- 5.13 Tercero, en la próxima estrategia de país se debería justificar claramente la selección de los instrumentos financieros propuestos y explicar cómo se corresponden los flujos de efectivo previstos con las necesidades financieras de Jamaica. Si se da preferencia a los préstamos de desembolso rápido, habría que cuantificar las repercusiones fiscales de las reformas y los ahorros generados al utilizar los recursos para reembolsar préstamos privados más costosos. Si se planea otorgar préstamos de inversión, deberían estructurarse de forma tal que puedan resistir restricciones fiscales en el futuro. Esto se hará, por ejemplo, recurriendo en mayor medida a préstamos en varias fases o a una estructura modular que pueda ajustarse fácilmente en momentos difíciles.
- 5.14 Cuarto, tal como se recomendó en la evaluación anterior del programa de país, toda propuesta de proyecto de inversión en infraestructura o en los sectores productivos debería incluir un cálculo explícito de la tasa de rendimiento, ya que Jamaica no puede permitirse pedir préstamos para proyectos de inversión de bajo rendimiento. En lo que concierne a las inversiones en los sectores sociales, se debería demostrar la eficacia de las intervenciones en función del costo y analizar la repercusión de los programas en costos recurrentes futuros.
- 5.15 Quinto, se debería mejorar la evaluabilidad ex ante de los proyectos y hacer mayor hincapié en las evaluaciones ex post. Además, se debe prestar más atención a los sistemas de seguimiento de proyectos, a fin de que los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos sean más exactos.

Notas finales

-
- ¹ Para los proyectos aprobados antes de 2008, se ha incorporado información de informes de seguimiento del desempeño de los proyectos e informes de terminación de los proyectos correspondientes a 2009 allí donde se ha considerado pertinente.
- ² El PIB per cápita de Jamaica era de US\$7.360 (en condiciones de paridad del poder adquisitivo) en 2008 (Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial*).
- ³ Naranjo, M. y E. Osambela, F., “*From Financial Crisis to Correction*”, en BID, Revitalizing the Jamaican Economy: Policies for Sustained Growth (2004).
- ⁴ FMI, *Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Jamaica for 2000/01-2001/02* (julio de 2000).
- ⁵ FMI, Jamaica: *Staff Report for the 1999 Article IV Consultation* (diciembre de 1999), p. 14.
- ⁶ En el informe del personal para las consultas de 2003 en relación con el artículo IV, el FMI calculó que la relación entre la deuda pública y el PIB era de casi 150%, cifra que se redujo posteriormente.
- ⁷ FMI, Jamaica: *Interim Staff Report Under Intensified Surveillance* (julio de 2006), p. 15.
- ⁸ FMI, Jamaica: *Staff Report for the 2007 Article IV Consultation* (mayo de 2007), p. 4.
- ⁹ Estimaciones del FMI.
- ¹⁰ Banco Mundial, “*Jamaica Poverty Assessment: Breaking the Cycle of Unemployment, Vulnerability and Crime*” (Informe No. 35882-JM, marzo de 2007), y The Road to Sustained Growth in Jamaica (2004); Planning Institute of Jamaica and Statistical Institute of Jamaica, *Survey of Living Conditions* (varios números).
- ¹¹ Citado en Banco Mundial, “*Program Document for a Proposed Fiscal and Debt Sustainability Development Policy Loan*”, Informe No. 46806-JM (diciembre de 2008), p. 1.
- ¹² BID, *Jamaica Independent Macroeconomic Assessment* (IMA) (12 de junio de 2007), p. 2.
- ¹³ Blavy, Rodolphe, “*Public Debt and Productivity: The Difficult Quest for Growth in Jamaica*”, documento de trabajo WP/06/235 del FMI (octubre de 2006).
- ¹⁴ Según las estimaciones derivadas de una amplia encuesta realizada por el Banco, el sector informal registró un crecimiento considerablemente mayor que la economía formal durante los años noventa, pasando del 12,9% del PIB en 1991 a aproximadamente el 40% en 2001. Véase IDB/RE3, “*The Informal Sector in Jamaica*” (diciembre de 2006). No existe cifras comparables después de 2001.
- ¹⁵ Blavy, p. 10.
- ¹⁶ *The Global Competitiveness Report*, 2005-2006 y 2008-2009.
- ¹⁷ Francis, A., A. Harriott et al, “*Crime and Development: The Jamaican Experience*”. Universidad de las Indias Occidentales (2003).
- ¹⁸ Banco Mundial, “*Crime, Violence and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*” (marzo de 2007), p. vii.
- ¹⁹ Artana, David y Fernando Navajas, “*Fiscal Policy Challenge*”, en BID, Revitalizing the Jamaican Economy: Policies for Sustained Growth (2004).
- ²⁰ Un estudio del gasto tributario es uno de los mecanismos de activación del segundo préstamo en el marco del programa de aumento de la competitividad (JA-L1001).
- ²¹ BID, “*Jamaica: Strategic Guidelines for Private Sector Development*” (PS-167-1) (junio de 2006).
- ²² Holden, Paul y Sarah Holden, “*Jamaica Private Sector Assessment*”, Instituto de Investigaciones sobre la Empresa, Washington, DC, 2005.
- ²³ *The Global Competitiveness Report*, 2005-2006.
- ²⁴ Blavy, p. 23.
- ²⁵ *Jamaica Programming Memorandum*, octubre de 2003 (CP-1528-9), p. 2.
- ²⁶ La evaluación del programa de país fue actualizada parcialmente a fin de abarcar algunos de los sucesos que se produjeron entre 2002 y 2004.

- 27 El documento RE-310 contiene un análisis más detallado del documento de país de 1998 y el papel
del BID en el apoyo al Gobierno de Jamaica durante la crisis financiera.
- 28 GN-2025. Resumen ejecutivo.
- 29 GN-2025, pp.2-3.
- 30 GN-2025, Resumen de la matriz de efectividad en el desarrollo, p. 6.
- 31 Véase, por ejemplo, CP-1528-2, p. 4.
- 32 Véanse, por ejemplo, CP-1528-3, CP-1528-5, CP-1528-6, CP-1528-7.
- 33 GN-2257-1.
- 34 CP-1528-9, p. 2.
- 35 GN-2242-1. Igual que ocurre con otros miembros del BID con un régimen parlamentario, es difícil
correlacionar la estrategia con los cambios de gobierno. Sin embargo, en este caso la nueva
estrategia coincidió con el retiro del Primer Ministro P. J. Patterson al cabo de 14 años y su
reemplazo por Portia Simpson Miller.
- 36 Algunos de estos estudios fueron compilados posteriormente en el libro del BID Revitalizing the
Jamaican Economy: Policies for Sustained Growth (2004).
- 37 GN-2422-1, p. 15.
- 38 GN-2422-1, p. 20.
- 39 Además de los estudios compilados en el libro de 2004 titulado Revitalizing the Jamaican Economy:
Policies for Sustained Growth, hubo otros estudios, entre ellos los de Paul Holden y Sarah Holden,
“*Jamaica Private Sector Assessment*”, Instituto de Investigaciones sobre la Empresa, Washington,
DC (2005); Anneke Jessen y Christopher Vignoles, “*Jamaica: Trade and Integration Sector Note*”,
Departamento de Integración del BID (2004), y BID/RE3, “*Informal Sector Study for Jamaica*”
(2006).
- 40 BID, *Jamaica Independent Macroeconomic Assessment*, enero de 2008, p. 5.
- 41 El Banco Mundial publicó “*Jamaica: Fiscal Consolidation for Growth and Poverty Reduction*” en
febrero de 2005, pero este análisis del gasto público se centró en la salud y la educación.
- 42 Gobierno de Jamaica, MTSPF 2004-2007, Matriz sobre educación.
- 43 Antecedentes del capítulo II de OVE, “*Evaluación del nuevo marco de financiamiento: 2005-2008*”
(RE-342-4).
- 44 GN- 2422-3. Este análisis llegó tarde en el sentido de que, para noviembre de 2008, ya se habían
aprobado préstamos con garantía soberana por más de US\$100 millones, incluidos dos préstamos
para inversión de US\$61 millones que no estaban previstos en el inventario de proyectos, y el
segundo préstamo programático de US\$60 millones ya estaba en la agenda del Directorio.
- 45 GN-2422-3, p. 5.
- 46 En 1998 no se aprobó ningún préstamo.
- 47 Algunos de los préstamos que PRI estaba considerando, entre ellos los destinados a la ampliación de
Jamaica Public Service Company Ltd., que es una compañía de electricidad privatizada, y a la
ampliación del Aeropuerto Internacional Sangster en Montego Bay, fueron financiados por la IFC.
- 48 FN-263-35, 14 de septiembre de 2004.
- 49 CP-1528-10, p. 4.
- 50 El programa de desarrollo de la juventud, uno de los dos préstamos que quedaban en el inventario de
proyectos, fue aprobado en 2008, en tanto que el programa de desarrollo sostenible de la costa
septentrional acabó siendo eliminado del inventario.
- 51 La tasa de interés prevalente en el segundo semestre de 2004 fue de 4,99% (tasa de interés ajustable
de la Facilidad Unimonetaria) y la tasa de interés mínima efectiva para la Facilidad de
Financiamiento Intermedio se fijó en 3,38%. Los cálculos partieron del supuesto de que los
préstamos se desembolsarían en el curso de ocho semestres, con un período de amortización de
20 años, en tanto que la tasa del BID permanecía constante. Los ahorros se descontaron a la tasa de
la Facilidad Unimonetaria del BID.
- 52 Banco Mundial, Informe No. 46806-JM, p. 37.
- 53 El cuadro no incluye una garantía parcial de US\$200.000 para el mecanismo regional de riesgo
compartido FirstCaribbean International Bank (FCIB) (JA-L1018) aprobado en noviembre de 2008.

Todas las subsidiarias del FCIB en la región del Caribe pueden participar en el mecanismo, pero hasta ahora sólo se ha incorporado la subsidiaria de Jamaica, lo cual podría explicar por qué el mecanismo regional fue clasificado como programa de Jamaica. Sin embargo, es improbable que la línea de crédito en su totalidad sea absorbida por compañías jamaicanas.

54 En la estrategia de país de 2006 se menciona la presencia de varios socios de desarrollo como una de las razones por las que no se incluyeron la delincuencia y la violencia en los ámbitos estratégicos que recibirían apoyo del Banco además del proyecto que estaba en ejecución en ese momento (JA-0105). Véase el documento GN-2422-1, p. 21. A pesar de ello, en el inventario de proyectos de 2008 se incluyó una segunda fase (JA-L1009) para su aprobación en 2009.

55 CP-1528-11, p. 16.

56 Banco Mundial, Estrategia de asistencia al país (abril de 2005), p. 42.

57 Los proyectos en situación de alerta son las operaciones que se considera que están encarriladas hacia la consecución de sus objetivos de desarrollo pero que han sido clasificados como insatisfactorios o muy insatisfactorios en lo que se refiere al progreso en su ejecución, que han recibido una clasificación baja en lo que concierne a los supuestos en los que se basan, o que presentan dos o más indicadores característicos de posibles problemas. En función de información objetiva contenida en la base de datos institucional del Banco, se establecieron los ocho indicadores siguientes específicamente para proyectos de inversión a fin de complementar la información proveniente del sistema de informes de seguimiento del desempeño de los proyectos: (1) período de desembolso igual o superior a tres años con menos del 25% desembolsado, para proyectos que ya cumplen los requisitos de elegibilidad; (2) período de desembolso igual o superior a cinco años con entre un 25% y un 75% desembolsado; (3) 12 meses o más transcurridos para el cumplimiento del primer requisito (desde la fecha de la firma del contrato o la fecha de ratificación, según corresponda); (4) menos del 10% del saldo inicial desembolsado en los últimos doce meses para proyectos que hayan reunido los requisitos de elegibilidad durante tres meses o más; (5) 11 meses o más transcurridos para lograr la validez (desde la aprobación hasta la firma del contrato) en los países que no requieran ratificación; (6) 17 meses o más transcurridos hasta la validez (desde la aprobación hasta la ratificación) en los países que requieran ratificación; (7) prórrogas de más de 24 meses de la fecha del último desembolso; y (8) atraso de seis meses o más en la presentación de estados financieros auditados (ARPRE 2005, anexo II, página 1).

58 Todos los porcentajes y cambios notificados deben interpretarse con cautela. En vista del número pequeño de proyectos, cualquier proyecto por sí solo representa un porcentaje relativamente elevado del total.

59 GN-2242-1, p. 17.

60 GN-2025, p. 16.

61 El número y el monto de los proyectos activos no incluyen el programa de reformas del sector de la salud (1028/OC-JA), que concluyó a mediados de 2004, y los dos préstamos para inversión aprobados en 2004, que no se firmaron hasta 2005. Las cancelaciones realizadas en el marco del redimensionamiento no incluyen los US\$10,1 millones del proyecto de reformas del sector de la salud que se cancelaron entre 2003 y 2004 por razones relacionadas con el programa en sí y no debido a restricciones fiscales.

62 CP-1528-14, p. 6.

63 LEGIII/JA-926643.

64 CP-1528-12, p. 16.

65 CP-1528-14, p. ii.

66 Banco Mundial, Estrategia de asistencia al país (abril de 2005), p. 22.

67 Banco Mundial, Informe de progreso sobre la estrategia de asistencia al país (julio de 2007).

68 Préstamo 1268/OC-JA de US\$150 millones desembolsado en tres tramos entre noviembre de 2000 y diciembre de 2002. Préstamo 1355/OC-JA de US\$60 millones desembolsado en dos tramos en enero de 2002 y en septiembre de 2004.

69 En el caso del Mecanismo de reconstrucción de emergencia tras las lluvias torrenciales en Jamaica (JA-0123), en el informe de terminación del proyecto (abril de 2006) se señala que el principal producto, restaurar el tráfico al nivel registrado antes de las lluvias torrenciales y la inundación, se

logró a pesar de que no se había establecido un parámetro de referencia. Según se indica en el informe, dada la naturaleza de la operación de préstamo, a saber, un mecanismo de respuesta de emergencia establecido tras un desastre natural, no existe un parámetro de referencia para este indicador al inicio del proyecto. No obstante, gracias a la rehabilitación de las carreteras se mejoró la capacidad de circulación y por tanto el nivel de servicio dado a los usuarios por lo que es razonable suponer que el nivel del tráfico se sitúa en niveles iguales o superiores a los registrados antes de que ocurriera el desastre natural. La misma lógica se aplicó a las obras relacionadas con el huracán Iván en 2004, que se financiaron con recursos reasignados de este préstamo así como del programa de mejoramiento del Servicio Nacional de Caminos (JA-0043).

70 Los problemas experimentados con la rehabilitación de la carretera de la costa septentrional no se limitaron al segmento del BID. El segmento de 74 km entre Negril y Montego, financiado por el Gobierno de Japón, sufrió un retraso de 71 meses y su costo se cuadruplicó. Véase H. Onishi, “North Coast Development Project”, diciembre de 2005.

71 Las calificaciones del informe de seguimiento del desempeño del proyecto en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo tienden a ser subjetivas y no hay un sistema para continuar el seguimiento de proyectos terminados. En el caso del programa de mejoras de la costa septentrional, a fines de 2008, en el informe de seguimiento del desempeño del proyecto se señaló que el proyecto era de alto riesgo y presentaba pocas probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo debido a la falta de sostenibilidad porque no se realizaban tareas de mantenimiento. Para mayo de 2009, en el último informe disponible de seguimiento del desempeño del proyecto se cambió esta clasificación, que pasó a ser de riesgo mediano y probable consecución de los objetivos de desarrollo, ya que el nuevo gobierno se comprometió a destinar más recursos al Fondo de Mantenimiento Vial y promulgó leyes para imponer límites al peso de los vehículos. Sin embargo, no se había instituido un sistema para continuar el seguimiento de las tareas de mantenimiento de la carretera. En el caso del Programa Nacional de Mejora de los Servicios Viales, a fines de 2008 fue clasificado como proyecto que tenía pocas probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo, en vista de la vulnerabilidad ambiental de la red vial a los daños ocasionados por los huracanes. Para junio de 2009, la clasificación pasó a “probable” en vista de la decisión del gobierno de aumentar los recursos asignados al Fondo de Mantenimiento Vial y poner en marcha un plan maestro de drenaje en toda la isla. El Programa Nacional de Mejora de los Servicios Viales proporciona ejemplos adicionales de la dificultad de depender de informes de seguimiento del desempeño de los proyectos para dar seguimiento a los productos y resultados. El redimensionamiento de la cartera afectó en gran medida al préstamo: un 20% fue cancelado y un 12% adicional fue reasignado a las reparaciones de los daños ocasionados por el huracán Iván, con lo cual la meta para el mantenimiento regular se redujo de 4.600 km a 1.800 km. Las metas para el mantenimiento se reajustaron dos meses: una vez para reflejar la reducción del alcance de las obras y después para que coincidieran con lo que se había hecho realmente, o sea 561 km. Asimismo, con el reajuste, se suprimió un indicador decisivo de la prevención de los daños viales: la colocación de unidades móviles de pesaje. Esto sigue constituyendo un problema importante en Jamaica que hasta ahora el Banco no ha abordado.

72 GN-2025, p. 8.

73 GN-2025, p. 10.

74 PR-2241, p. 2.

75 El proyecto adoptó un enfoque innovador, tercerizando varias tareas a firmas especializadas para agilizar el proceso en el lado de la oferta, así como una campaña de concienciación del público y la exención del impuesto sobre los traspasos en el lado de la demanda.

76 Esto se analiza en detalle en el informe de terminación de proyecto.

77 El programa de aumento de la competitividad de 2008 incluye el otorgamiento de títulos de propiedad sobre tierras entre las cuatro esferas de reforma. La condición para el primer préstamo es la presentación de un plan de acción con un plazo determinado que incluya una estrategia para la inscripción de tierras a un costo módico, el otorgamiento de títulos de propiedad de parcelas informales y la reducción de los cargos, las comisiones y los aranceles correspondientes a las transacciones con tierras. En el plan de acción se señalaba la necesidad de un segundo proyecto LAMP financiado por el Banco o por otro organismo. El indicador de los resultados del programa es

el número de parcelas registradas. No se dispone de información sobre la situación inicial, pero se ha establecido como meta un aumento de 20% dos años después del tercer préstamo en el marco del programa.

78 PR-2853, p. 23.

79 A fines de 2004, posiblemente como consecuencia del redimensionamiento, se definieron seis objetivos de desarrollo, alineados con los componentes y subcomponentes, y se propusieron 14 indicadores de resultados, aunque no se proporcionó información sobre parámetros de referencia. En los dos años siguientes se fueron refinando los indicadores de resultados y se señaló la necesidad de realizar estudios especiales para definir parámetros de referencia. No hay ningún indicio de que eso se haya hecho, y en 2008 se introdujeron 11 indicadores nuevos, muchos de los cuales consistían en simples indicadores de productos; por ejemplo, el número de laboratorios de protección fitosanitaria acreditados para realizar pruebas calificadas. Otros eran desconcertantes, como el número de oportunidades en los mercados nacionales y extranjeros para los beneficiarios en los sectores de la hotelería nacional, cadenas de abastecimiento de alimentos, empresas procesadoras y supermercados, que se había fijado en tres.

80 No se puede recurrir al informe de seguimiento del desempeño del proyecto para verificar los resultados. Algunos indicadores eran vagos pero tenían metas tan precisas que podrían haberse definido únicamente ex post; por ejemplo, los niveles de rentabilidad (ingresos en dólares estadounidenses) de un determinado grupo de actividades agropecuarias vinculadas a los proyectos productivos apoyados con los productos básicos prioritarios seleccionados. No se especificaban ni el grupo de actividades ni los productos básicos prioritarios seleccionados, pero el valor de referencia era de US\$11.307 en febrero de 2001, y la meta prevista, que se alcanzó, se había fijado en US\$23.539.

81 Banco Mundial, "The Road to Sustained Growth in Jamaica", p. 75, y EIU, Jamaica Country Profile 2006, p. 13.

82 EIU, *Jamaica Country Profile 2006*, p. 13.

83 PR-2808, p. 24.

84 PR-2721, p. 12.

85 Informe de seguimiento del desempeño del proyecto del 28 de junio de 2005.

86 GN-2025, p. 3.

87 JA-T1024, Plan de operaciones, p. 3.

88 El programa de reforma del sector de la salud (JA-0051) concluyó en 2004 pero fue analizado en la evaluación anterior del programa de país.

89 El préstamo original del BID, por valor de US\$40 millones, se aprobó en octubre de 2001, pero en vista del impacto económico de los sucesos del 11 de septiembre y de los desastres naturales se incrementó el monto a US\$60 millones en diciembre de 2001.

90 Mathematica Policy Research, Inc, "*Evaluation of Jamaica's PATH Program: Final Report*" (marzo de 2007).

91 En la situación económica actual, existe el riesgo de que en este préstamo influyan las mismas restricciones fiscales que condujeron a demoras en el inicio de las obras civiles en el préstamo original, pero no se ha previsto este riesgo en el préstamo suplementario.

92 CRC Sogema, "*Primary Education Support Project (PESP) End-of-Project Evaluation*" (enero de 2009), p.ii.

93 El fracaso se atribuyó en gran medida a las restricciones fiscales, que llevaron primero a asignaciones presupuestarias bajas y después al redimensionamiento. De hecho, este fue uno de los dos proyectos que más se vieron afectados por las reducciones de la cartera: se redujo el 41% de los recursos disponibles. Al final del período de ejecución del proyecto, el saldo del préstamo, de US\$4,6 millones, se canceló porque el organismo ejecutor no presentó un plan de operaciones para alcanzar resultados mínimos. Por consiguiente, del monto original de US\$11,5 en realidad se desembolsaron sólo US\$3,8 millones. Cabe destacar que el organismo ejecutor era el Ministerio de Gobierno Local, Juventud y Desarrollo Comunitario, el mismo que se encargaba del proyecto de desarrollo de la infraestructura de los distritos que también se vio muy afectado por el

redimensionamiento, lo cual parece indicar que no estaba en condiciones o en disposición de defender sus proyectos en el contexto del redimensionamiento.

⁹⁴

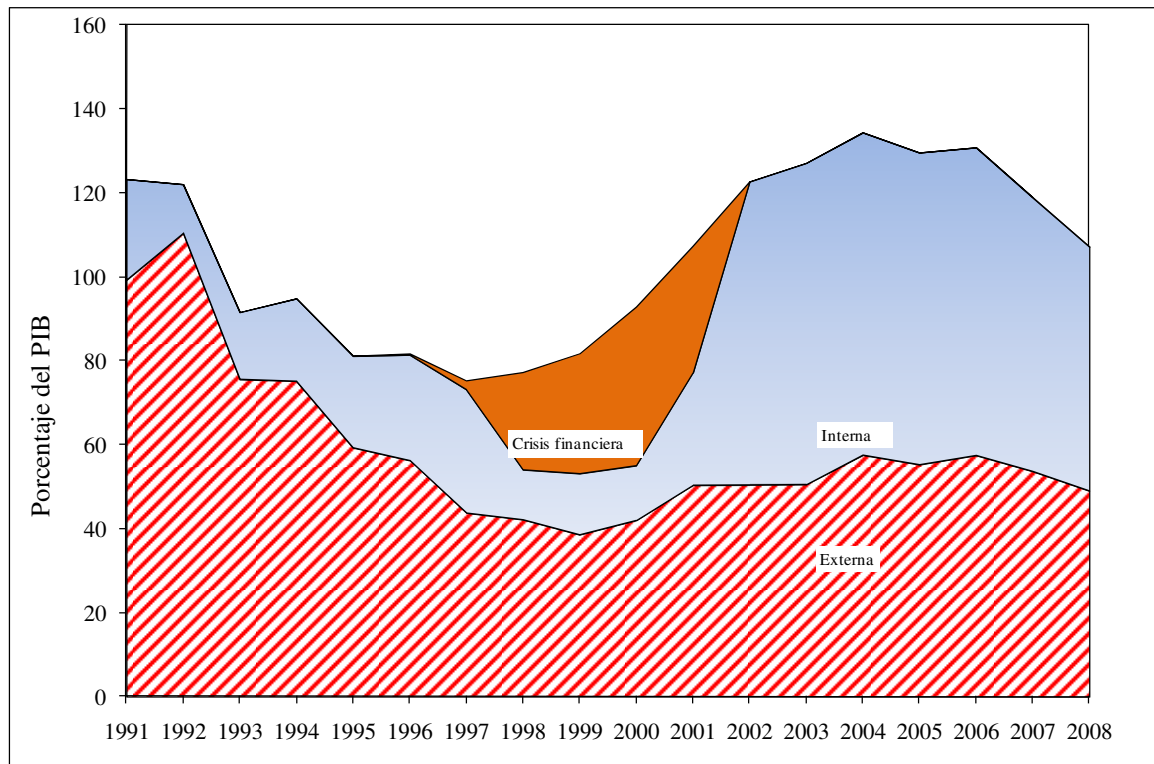
Estos problemas se analizan a fondo en el informe de terminación del proyecto.

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS
JAMAICA 2003-2008**

**ANEXO:
GRÁFICOS Y CUADROS**

Gráfico 1. Efectos de la crisis financiera en la deuda



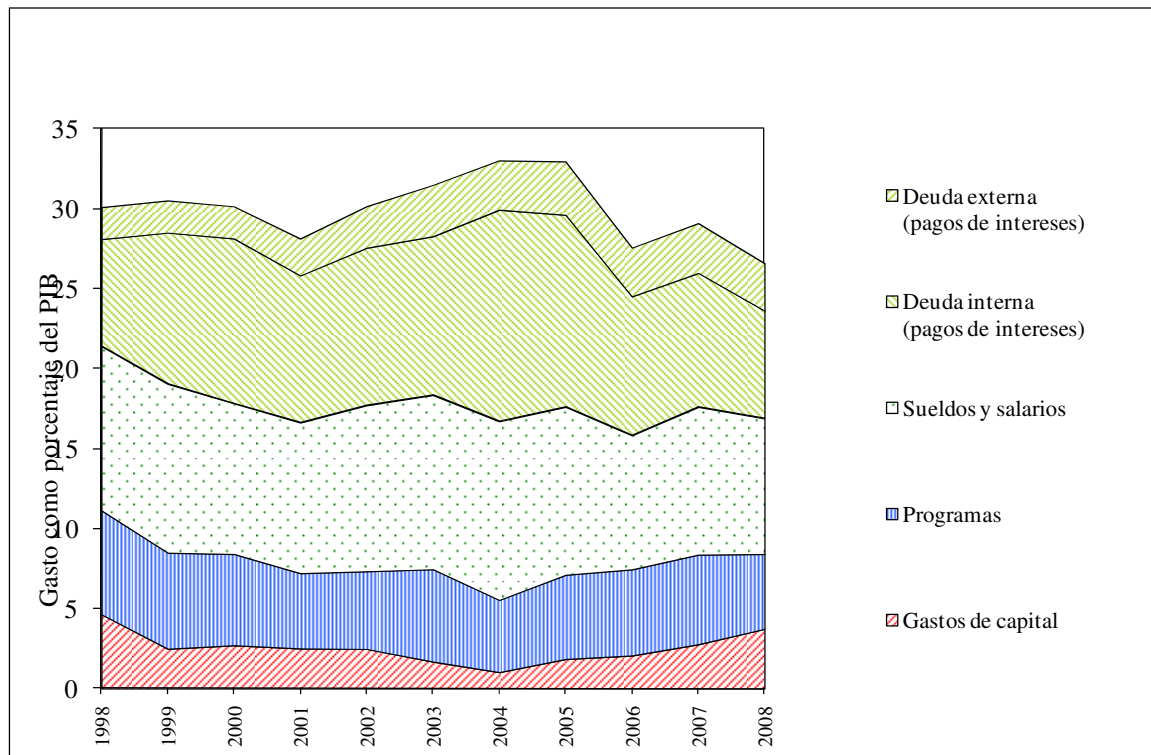
Fuente: FMI

Cuadro 1. Indicadores económicos seleccionados

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB, precios y tipo de cambio	Variación porcentual anual										
PIB real total	-1,2	1,0	0,9	1,3	1,0	3,5	1,4	1,0	2,7	1,4	-1,2
PIB real per cápita	-2,1	0,7	0,3	0,8	0,6	2,9	0,9	0,6	2,2	1,0	-1,4
Índice de precios al consumidor (promedio)	8,6	6,0	8,1	6,9	7,0	10,1	13,5	15,1	8,5	9,3	22,0
Tipo de cambio (al final del período)	2,0	11,4	4,1	7,0	5,3	19,3	6,0	1,8	5,6	4,9	5,3
Tipo de cambio real, tipo de cambio efectivo real		-1,6	4,0	0,2	-3,9	14,3	-4,2	5,2	4,1	-1,8	
Empleo											
Población activa (porcentaje de la población)	43,8	43,3	42,6	42,3	46,1	45,1	45,1	44,8	44,4	44,3	45,3
Tasa de desempleo (porcentaje de la población activa)	15,5	15,7	15,5	15,0	14,2	11,4	11,7	11,3	10,3	10,2	12,0
Operaciones del sector público	Como porcentaje del PIB										
Ingresos presupuestarios	23,5	24,5	26,8	27,1	25,0	24,8	27,7	28,6	24,8	24,8	23,3
Gastos presupuestarios	30,5	30,9	30,5	27,9	30,2	31,5	33,0	33,0	27,6	29,1	26,6
Gastos primarios	21,8	19,4	18,2	16,4	17,8	18,4	16,7	17,6	15,9	17,6	16,9
Pagos de intereses	8,7	11,4	12,3	11,5	12,4	13,1	16,3	15,3	11,7	11,5	9,7
Saldo primario	1,6	5,1	8,6	10,6	7,2	6,4	11,0	10,9	8,9	7,2	6,4
Saldo presupuestario	-7,1	-6,3	-3,7	-0,8	-5,2	-6,7	-5,3	-4,4	-2,8	-4,3	-3,4
Deuda pública	77,2	81,7	92,2	107,3	122,7	127,1	134,4	129,6	130,8	118,9	107,2
Externa	42,2	38,6	42,0	50,4	50,6	50,6	57,6	55,3	57,6	53,7	49,1
Interna	35,0	43,1	50,8	56,9	72,1	76,5	76,8	74,3	73,3	65,2	58,1
Sector externo											
Saldo en cuenta corriente	-2,3	-4,1	-5,0	-8,3	-12,7	-8,6	-7,3	-10,6	-11,7	-16,4	-16,0
Exportación de bienes f.o.b.	43,2	43,0	44,8	41,4	37,5	42,7	43,9	41,1	47,1	43,9	42,8
Bauxita cruda		0,7	0,6	1,1	1,2	1,1	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9
Alúmina		8,0	8,5	7,8	7,0	8,3	9,3	9,5	10,3	10,5	9,3
Importación de bienes f.o.b.	50,7	50,2	53,5	55,4	55,5	59,1	58,8	61,7	69,7	69,9	68,0
Valor del petróleo importado	3,8	4,9	7,4	7,5	7,4	10,0	10,2	14,0	15,5	16,5	15,0
Reservas internacionales netas	9,1	7,1	13,1	23,1	19,1	14,4	20,8	22,3	23,1	16,4	13,6
Remesas de trabajadores y remuneración de empleados	9,7	10,1	11,1	12,9	14,7	16,9	18,3	18,4	19,4	18,8	
Inversión extranjera directa	3,8	5,3	4,5	6,6	4,8	7,4	6,1	6,2	5,9	8,7	7,2

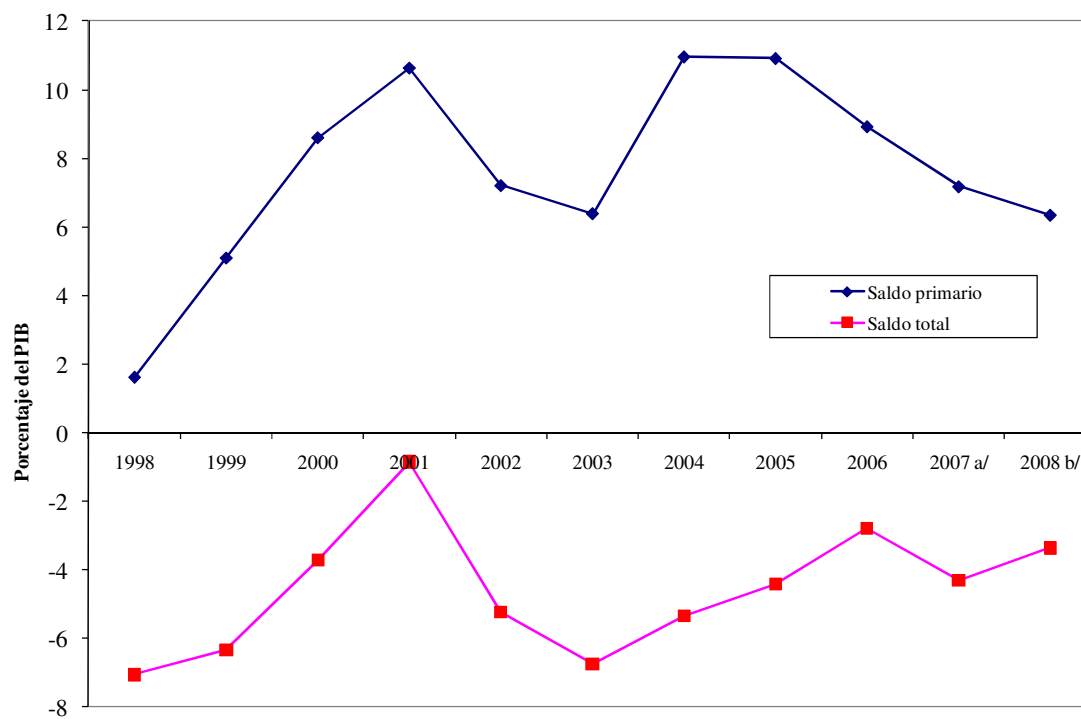
Fuente: FMI

Gráfico 2. Composición del gasto como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda e Instituto de Planificación de Jamaica, Encuesta socioeconómica de Jamaica (varios años) <http://mof.gov.jm/jabudget.shtml>

Gráfico 3. Saldo fiscal primario y total

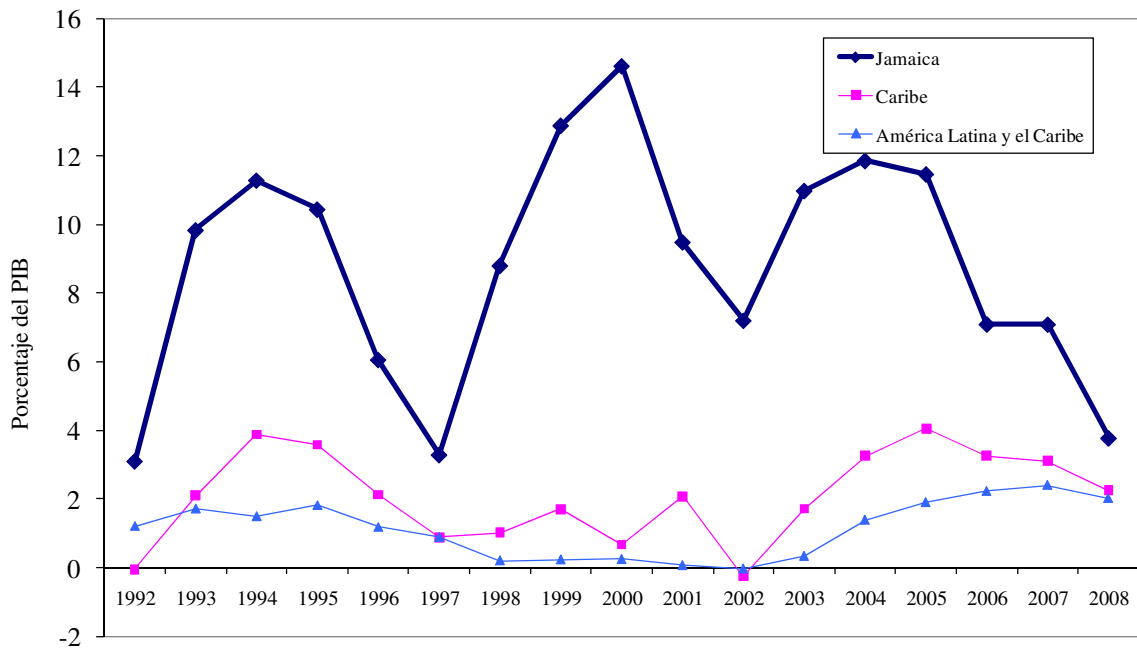


Fuente: FMI

a/ Datos preliminares

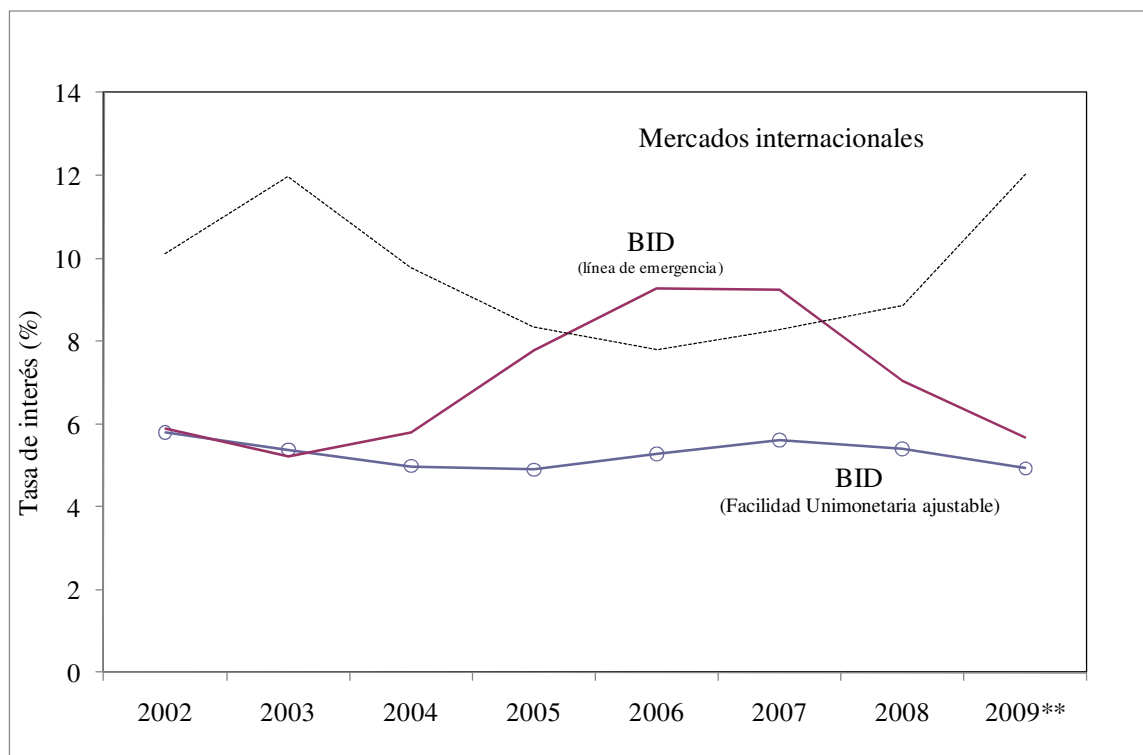
b/ Información presupuestaria

Gráfico 4. Saldo primario de Jamaica comparado con el resto de la región



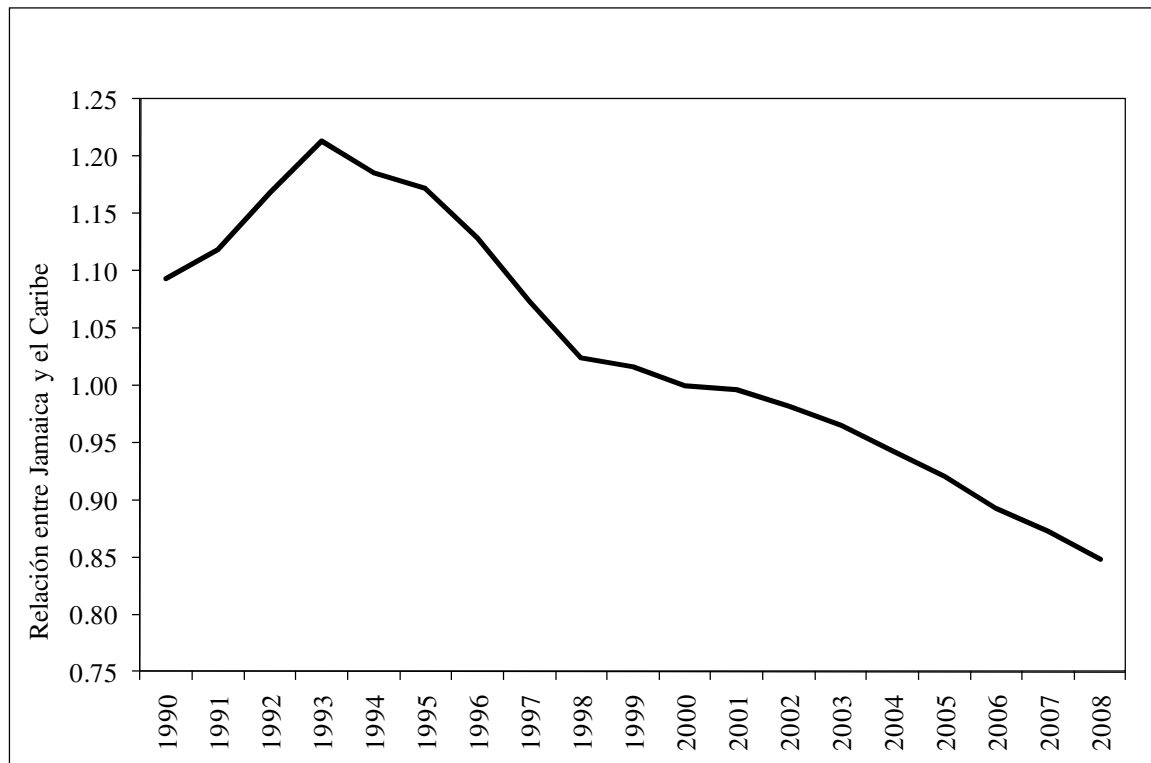
Fuente: FMI

Gráfico 5. Costo del financiamiento



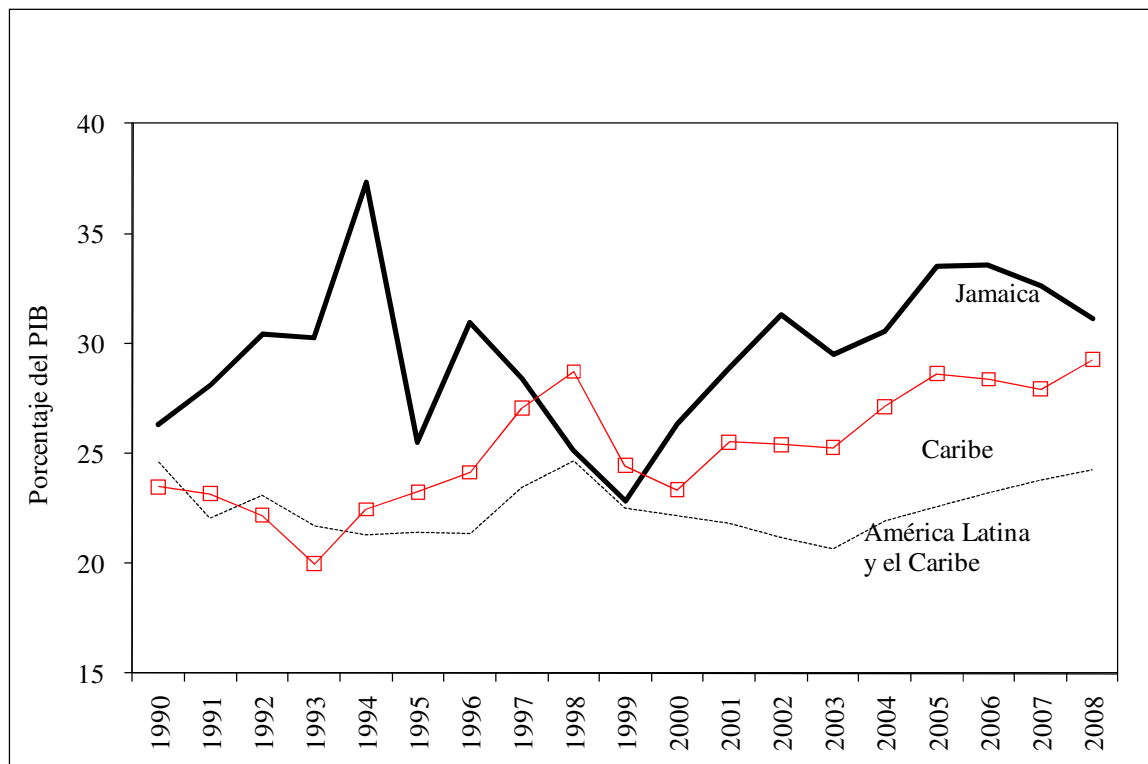
Fuente: Departamento de Finanzas del BID y Global Economic Monitor del Banco Mundial. **Promedio del primer semestre.

Gráfico 6. PIB per cápita



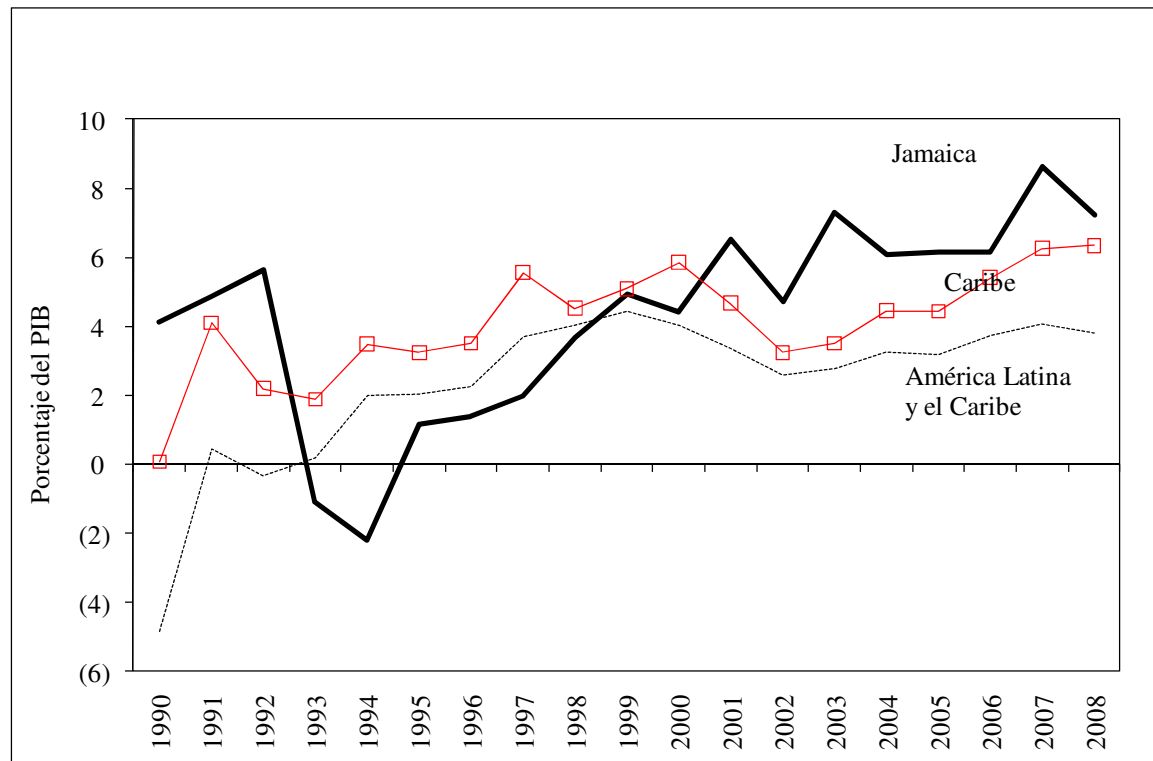
Fuente: FMI

Gráfico 7. Formación interna bruta de capital



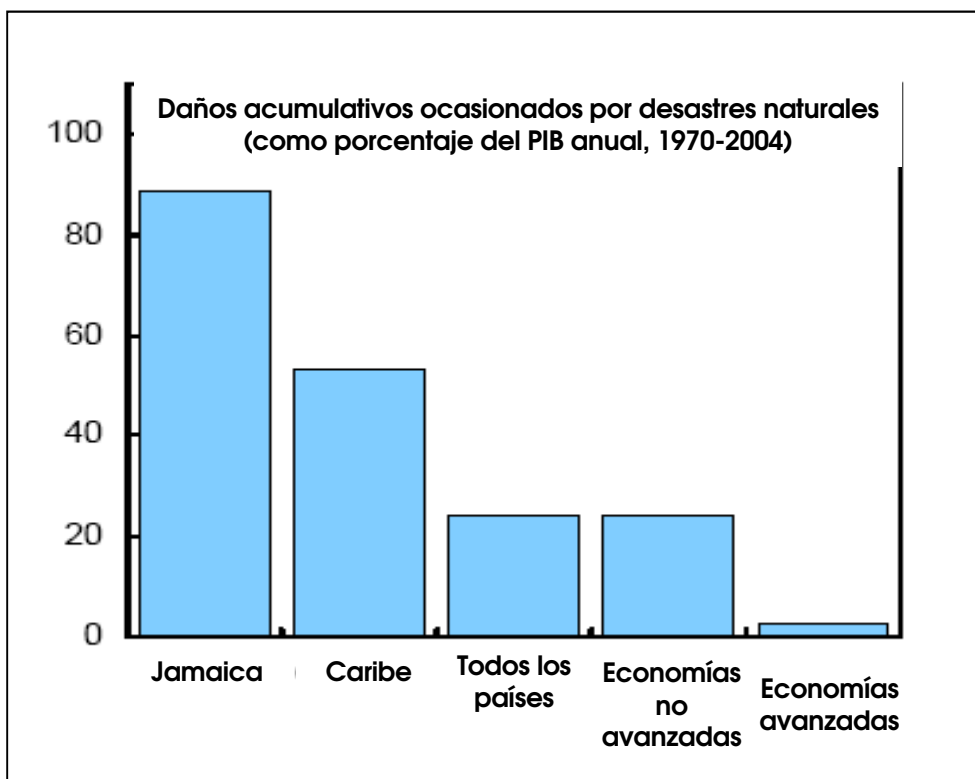
Fuente: FMI

Gráfico 8. Inversión extranjera directa



Fuente: FMI

**Gráfico 9. Daños acumulativos ocasionados por desastres naturales
(como porcentaje del PIB anual, 1970-2004)**



Fuente: FMI

Cuadro 2.
EVALUACIÓN REALIZADA POR EL BANCO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DE 1998

Desafío de desarrollo (estrategia de 1998)	Indicador del aporte al desarrollo (estrategia de 1998)	Resultados al 31 de agosto de 2005
I. Promoción de condiciones macroeconómicas favorables		
Estabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Inflación baja • Reducción de las tasas de interés 	Parciales - Positivos <ul style="list-style-type: none"> • Inflación ligeramente superior a la de 1997 pero siempre por debajo del 15% • Las tasas de interés han bajado pero han sufrido ocasionalmente aumentos abruptos
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Posición fiscal sostenible • Posición sostenible de la balanza de pagos 	Parciales - Positivos <ul style="list-style-type: none"> • Los déficit fiscales disminuyeron con el tiempo • El déficit en cuenta corriente es mayor, pero la situación de las reservas internacionales ha mejorado
Resolución de la crisis financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución de la crisis financiera y fortalecimiento del marco de reglamentación y supervisión del sector financiero 	Positivos <ul style="list-style-type: none"> • La crisis financiera se resolvió de forma ordenada • Fortalecimiento del marco de reglamentación y supervisión
II. Desarrollo del sector privado		
Obstáculos burocráticos, normativos e institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización del sector energético 	Limitados <ul style="list-style-type: none"> • Se privatizó el sector de la electricidad pero el Banco no participó en la privatización. El Banco contribuyó al fortalecimiento del marco normativo.
Obstáculos para el turismo y la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Plan maestro para el turismo • Ejecución del programa de la carretera de la Costa Norte • Mantenimiento y mejoras de la infraestructura 	Parciales - Positivos <ul style="list-style-type: none"> • Conclusión del plan maestro para el turismo • Ejecución muy lenta del programa de la carretera de la costa septentrional y sobrecostos • Se estableció un sistema de mantenimiento periódico pero hasta la fecha no se ha avanzado en la ejecución del programa de mantenimiento, en parte debido a limitaciones fiscales • Se llevaron a cabo obras de reconstrucción de emergencia tras los desastres naturales pero con lentitud y con problemas iniciales de calidad
Agricultura y riego	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones de capital, capacitación y mejora de la gestión • Resolución de problemas de abastecimiento de agua 	Parciales - Positivos <ul style="list-style-type: none"> • Prosiguen las inversiones en proyectos productivos. Ha aumentado la capacidad para proporcionar servicios de apoyo a la agricultura pero la ejecución de proyectos es lenta debido a limitaciones fiscales. • Plan maestro de recursos hídricos terminado en un 95% • El proyecto de riego se suscribió hace poco
III. Modernización del sector público		
Profundización y ampliación de la modernización del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la transparencia y la descentralización • Reestructuración del sector público para lograr una mayor eficiencia y moderación presupuestaria 	Limitados <ul style="list-style-type: none"> • No se ha progresado en la reforma de la administración pública • Se ha proporcionado apoyo al proceso de descentralización, con transferencia de facultades a los distritos, pero el progreso ha sido escaso debido a limitaciones fiscales y a la reticencia a llevar a cabo reformas de política • Se llevó a cabo la descentralización del sector salud, lo cual llevó a una mayor satisfacción de los usuarios

Ordenamiento del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia del sistema de registro de tierras y de los mercados de suelo • Establecimiento de un buen sistema de información predial 	Muy limitados <ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de ordenamiento del suelo tuvo poco éxito en lo que se refiere al registro de tierras • No se alcanzaron. Se suprimieron del proyecto durante el redimensionamiento
Fomento de las exportaciones y las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la eficiencia de los procedimientos de exportación 	Ninguno <ul style="list-style-type: none"> • No se avanzó con respecto a los procedimientos de exportación
IV. Desarrollo de los sectores sociales		
Mejoras generales de la calidad, accesibilidad y gestión de los servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la calidad de los servicios • Mejora de la eficiencia 	Positivos <ul style="list-style-type: none"> • La eficiencia, transparencia y focalización de la red de protección social mejoraron • Se redujeron los costos de transacción
Reducción de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la violencia urbana 	Limitados hasta ahora <ul style="list-style-type: none"> • Los programas de seguridad ciudadana y justicia se ejecutaron con lentitud debido a limitaciones fiscales
Ampliación de la accesibilidad y la calidad de la educación básica	<ul style="list-style-type: none"> • Número de escuelas construidas • Introducción de un nuevo programa de enseñanza 	Limitados hasta ahora <ul style="list-style-type: none"> • No se construyeron escuelas debido a limitaciones fiscales • Se introdujo un nuevo programa educativo en las escuelas primarias de todo el país
Ampliación del acceso a viviendas para familias de bajos ingresos e impulso del cambio comunitario	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de viviendas para familias de bajos ingresos 	Ninguno <ul style="list-style-type: none"> • El préstamo planeado del BID se suprimió del inventario de proyectos
V. Manejo ambiental		
Suministro sostenible de servicios de agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del acceso al agua potable • Mejora de la viabilidad financiera de la Compañía Nacional de Agua 	Limitados hasta ahora <ul style="list-style-type: none"> • El programa rural de abastecimiento de agua está ejecutándose con lentitud debido a las limitaciones fiscales y está limitado por cancelaciones parciales • El proyecto de rehabilitación del sistema de abastecimiento de agua de Kingston todavía no se ha iniciado
Mejora del manejo de desechos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la calidad ambiental • Servicios sostenibles desde el punto de vista financiero 	Limitados <ul style="list-style-type: none"> • La ejecución del proyecto está limitada por las asignaciones presupuestarias • Fuera de la redacción del reglamento sobre los cargos por vertimiento, no se ha avanzado hacia la sostenibilidad financiera

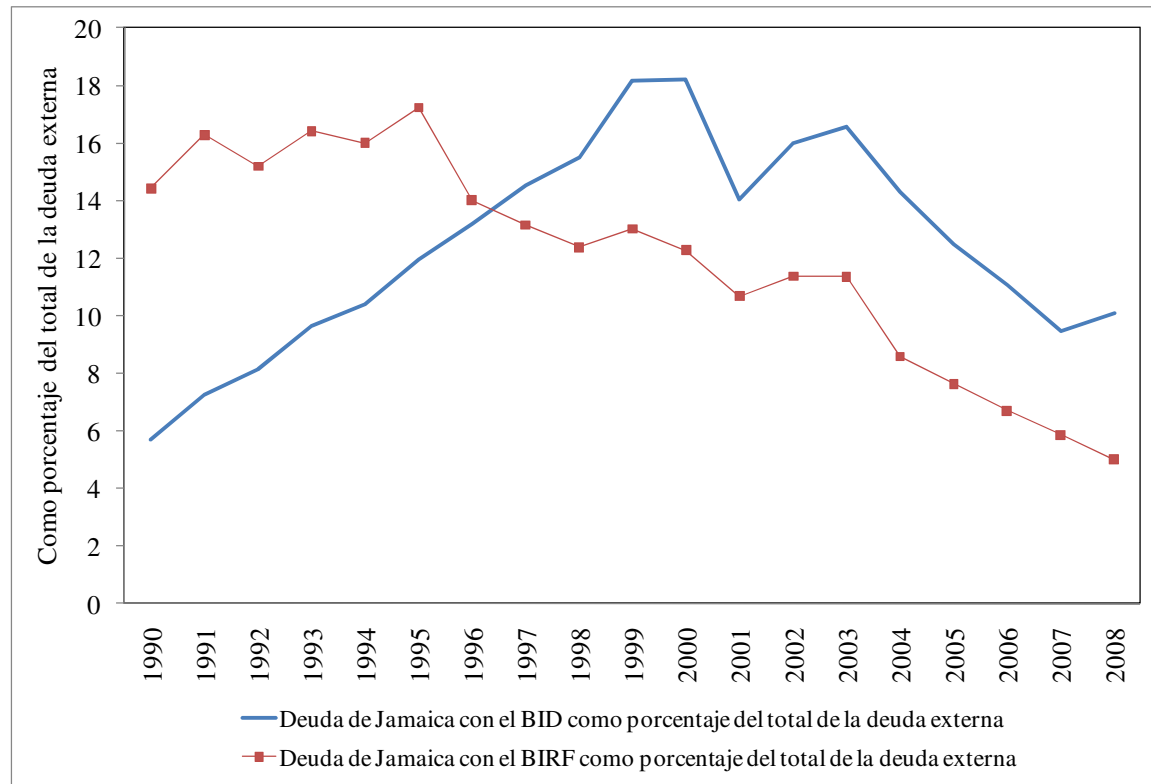
Fuente: GN-2241-1.

Cuadro 3. Recomendaciones de la evaluación anterior del programa del país

1. En la próxima estrategia de país habría que explicar claramente la naturaleza de la relación financiera entre el Banco y Jamaica que se desea para el futuro. Habría que explicar cuál es el fundamento de la reducción proyectada de la deuda pendiente con el Banco que se indica en el memorando de programación y analizar el costo y los beneficios económicos que entraña para el país esta modalidad de financiamiento.
2. En la próxima estrategia de país habría que analizar también las características no financieras de las operaciones del Banco que puedan contribuir a que el país prefiera otras formas de financiamiento. Se trata de estudiar si la introducción de cambios en la política y las prácticas del Banco (incluidos los costos de transacción, los factores de rigidez en los proyectos, las restricciones a los gastos que se pueden efectuar, el financiamiento de contrapartida, etc.) podría hacer que por lo menos se mantuviera la proporción del BID en el financiamiento del sector público de Jamaica.
3. Cualquier proyecto de inversión que se proponga en infraestructura o en los sectores de producción debe tener un cálculo expreso de la tasa de rendimiento. Jamaica, habida cuenta de sus enormes obligaciones por concepto de servicio de la deuda, no puede darse el lujo de contratar empréstitos para proyectos de inversión con una tasa de rendimiento económico baja.
4. Los préstamos en los sectores social y de producción deben basarse en indicadores de eficiencia claramente establecidos y medidos. Todos los proyectos de esa índole deben estar en condiciones de demostrar un rendimiento fiscal claro.
5. La próxima estrategia de país debe analizar cuidadosamente el entorno macroeconómico y presupuestario en que evolucionará el país. Los proyectos que se propongan deben incluir un análisis expreso de la forma en que se prevé alcanzar los resultados deseados habida cuenta de esas condiciones.
6. En los temas prioritarios generales hay que establecer metas, indicadores y objetivos más realistas a mediano plazo que tengan en cuenta la capacidad del país y de sus organismos para cumplirlos. Como se tratará de un proceso a mediano plazo, habría que indicar parámetros e hitos a fin de poder medir los progresos.
7. En la próxima estrategia de país hay que analizar también más a fondo los problemas del sector privado en Jamaica y las posibilidades de que el Banco realice operaciones eficaces con el sector privado. Tanto PRI como la CII deberían considerar la posibilidad de iniciar operaciones en el país para complementar la labor que, con resultados en general positivos, ha realizado hasta la fecha el FOMIN.

Fuente: RE-310, páginas 39-40.

Gráfico 10. Deuda multilateral



Cuadro 4.
Operaciones de cooperación técnica aprobadas, 2003-2008

Año de aprobación	Número de operación	Número de operación (después de la aprobación)	Nombre de la operación	Fondo	Sector	Monto aprobado originalmente
2003	JA-T1001	ATN/SF-8391-JA	Estructuración efectiva de mercados	CT/Intra	Reforma y modernización del Estado	0,01
		ATN/SF-8248-JA	Gira de estudios del Ministerio de Educación, Juventud y Cultura	CT/Intra	Educación	0,01
	TC9710220	ATN/SF-8221-JA	Fortalecimiento de las ONG	CT ordinaria	Inversión social	0.63
	TC0201049	ATN/SF-8238-JA	Modernización del Instituto de Estadística de Jamaica	CT ordinaria	Reforma y modernización del Estado	0.36
	TC0201075	ATN/SF-8594-JA	Apoyo para el seguimiento de la pobreza y el análisis de la política social	CT ordinaria	Inversión social	0.20
2004	JA-T1002	ATN/SF-8667-JA	Revisión del sistema tributario de Jamaica	CT ordinaria	Reforma y modernización del Estado	0.50
	JA-T1003	ATN/FC-8711-JA	Establecimiento de un fondo de eficiencia energética	Fondo Fiduciario Francés para el Caribe	Energía	0.05
	JA-T1008	ATN/SF-8849-JA	Asistencia de emergencia tras el huracán Iván	Cooperación técnica de emergencia	Medio ambiente y desastres naturales	0.20
	JA-T1004	ATN/SF-8885-JA	Encuesta sobre gastos familiares	CT ordinaria	Inversión social	0.66
	JA-T1007	ATN/CC-8814-JA	Obtención de información y conocimientos en relación con el ALCA	Fondo de Comercio BID-Canadá	Comercio	0.12
	JA-T1010	ATN/NI-9007-JA	Sensibilización de género para la prevención y la mitigación del VIH/SIDA	Fondo Fiduciario de Inclusión Social	Salud	0.04
2005	JA-T1011	ATN/NI-9059-JA	Mejora del Centro de Documentación y Recursos de las ONG para facilitar el acceso de los discapacitados	Fondo Fiduciario de Inclusión Social	Inversión social	0.03
	JA-T1012	ATN/SF-9056-JA	Gira de estudios del Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Comunitario y Deportes	CT/Intra	Reforma y modernización del Estado	0.01
	JA-T1013	ATN/IM-9350-JA	Red de ángeles inversores de Jamaica	Fondo Fiduciario Italiano para la Preparación de Proyectos del FOMIN	Mercados de capital	0.02
	JA-T1014	ATN/JF-9453-JA	Seguridad ciudadana y justicia, con especial atención a la trata de personas	Fondo Especial del Japón	Inversión social	0.12
2006	JA-T1017	ATN/NI-9809-JA	Documentación de programas de intervención contra el VIH/SIDA para niños jamaquinos	Fondo Fiduciario de Inclusión Social	Salud	0.04
	JA-T1018	ATN/NP-9821-JA	Evaluación ambiental del país	Programa de Cooperación para el Medio Ambiente entre los Países Bajos y el BID	Medio ambiente y desastres naturales	0.11
	JA-T1019	ATN/JF-9551-JA	El ausentismo en las escuelas primarias de Jamaica	Fondo Especial del Japón	Inversión social	0.12
	JA-T1015	ATN/OC-9776-JA	Fortalecimiento de la capacidad del gobierno para aplicar la gestión por resultados	PRODEV/ORC	Reforma y modernización del Estado	0.45
2007	JA-T1025	ATN/OC-10562-JA	Asistencia de emergencia tras el huracán Dean	Cooperación técnica de emergencia/ORC	Medio ambiente y desastres naturales	0.20
	JA-T1019	ATN/OC-10747-JA	Manejo de peligros naturales en zonas costeras urbanas	Fondo para la Prevención de Desastres/ORC	Medio ambiente y desastres naturales	0.80
	JA-T1020	ATN/KP-10363-JA	Titulación de la propiedad y registro de tierras	Fondo Coreano para la Reducción de la Pobreza	Reforma y modernización del Estado	0.12
	JA-T1022	ATN/SF-10530-JA	Intercambio en el sector de la educación, matemáticas e instrucción interactiva por radio	CT/Intra	Educación	0.01
	JA-T1023	ATN/SF-10529-JA	Programa de fomento de la competitividad	CT/Intra	Desarrollo del sector privado	0.01
2008	JA-T1021	ATN/KK-10825-JA	Servicios financieros por medio de dispositivos móviles	Fondo Coreano para la Reducción de la	Desarrollo del sector privado	0.10

				Pobreza		
	JA-T1024	ATN/OC-10991-JA	Programa de apoyo a la implementación del plan de acción a mediano plazo para la gestión por resultados	PRODEV/ORC	Reforma y modernización del Estado	1.60
	JA-T1033	ATN/OC-10848-JA	Proyecto de expansión de las comunicaciones Reliant	Fondo para la Preparación de Proyectos de Infraestructura/ORC	Tecnología de la información y telecomunicaciones	0.05
	JA-T1034	ATN/SF-10854-JA	Gestión del Registro Civil	CT/Intra	Reforma y modernización del Estado	0.02
	JA-T1035	ATN/OC-11002-JA	Evaluación del Servicio Nacional de la Juventud	Fondo Social/ORC	Inversión social	0.40
	JA-T1037	ATN/FC-11305-JA	Estrategia para la reestructuración y venta de Air Jamaica	Fondo Fiduciario Francés para el Caribe	Desarrollo del sector privado	0.35
	JA-T1039	ATN/ED-11447-JA	Iniciativa de fomento de la competitividad en los barrios pobres de Kingston: Diálogo sobre el capital social	Fondo para Capital Social, Ética y Desarrollo	Inversión social	0.10
	JA-T1040	ATN/MD-11316-JA	Evaluación del marco normativo y jurídico del seguro agropecuario	Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes para la Prevención de Desastres	Mercados de capital	0.06
	JA-T1041	ATN/FG-11443-JA	Evaluación de una opción estratégica para la reforma del Banco de Desarrollo de Jamaica	Fondo General de Cooperación de España	Mercados de capital	0.10
						7,60

Fuente: BID

Cuadro 5. Operaciones aprobadas del FOMIN

Año de aprobación	Número de la operación	Número de operación (después de la aprobación)	Nombre de la operación	Fondo	Sector	Monto aprobado originalmente (millones de US\$)
2004	JA-MI1002	ATN/MT-9003-JA	Fortalecimiento de la Comisión de Libre Competencia de Jamaica	MTC	Comercio	0,30
2005	JA-MI1003	ATN/ME-9592-JA	Integración productiva de microempresas de Jamaica	MSE	Microempresas	0,42
	JA-MI1004	ATN/ME-9530-JA	Fortalecimiento de la competitividad en el sector de telecomunicaciones: Apoyo a la Oficina de Regulación de Servicios Públicos	MTC	Tecnología de la información y telecomunicaciones	0,50
	JA-MI1006	ATN/ME-9593-JA	Proyecto de comercialización agropecuaria	MSE	Desarrollo agrícola y rural	0,10
2006	JA-MI1009	ATN/ME-9724-JA	Gestión Financiera para Pequeñas Entidades de Turismo	MSE	Turismo	0,01
	JA-MI1007	ATN/ME-9666-JA	Proyecto de Desarrollo Comercial en Upper Rio Grande Valley y Holywell	MSE	Microempresas	0,09
	JA-MI1008	ATN/ME-10069-JA	Competitividad de los pequeños hoteles	MSE	Turismo	0,72
2007	JA-MI1010	ATN/ME-10342-JA	Ampliación del acceso al microcrédito rural	MSE	Microempresas	0,20
2008	JA-MI1011	ATN/ME-10862-JA	Programa Piloto de Gestión Riesgo y Financiamiento Empresarial para EMPYM para MIPYME	MSE	Microempresas	0,15
						2,50
Fuente: BID						

Nota: MTC hace referencia a la Facilidad de Cooperación Técnica y MSE a la Facilidad de Promoción de la Pequeña Empresa.

Cuadro 6. Redimensionamiento

	Nombre del proyecto	Cancelación en 2004	Porcentaje del monto original	Porcentaje disponible (junio de 2004)	Cancelaciones adicionales	Cambios principales
JA0035	Programa de Gestión de Desechos Sólidos	3,2	28%	41%	4,5	El alcance de las obras se redujo de la construcción de cinco rellenos sanitarios y el cierre de tres vertederos a la construcción de un relleno sanitario y el cierre de un vertedero.
JA0107	Programa de Desarrollo de la Infraestructura de los Distritos	18,7	53%	72%	4,7	Se cancelaron todas las obras de infraestructura no comprometidas.
JA0050	Programa de Administración y Ordenación de Tierras	2,7	32%	46%	0,4	Se cancelaron todas las actividades no comprometidas que no guardaban relación con el proyecto piloto básico de registro de tierras de Saint Catherine.
JA0059	Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria – Fase III	2,5	7%	10%		Eliminación del proyecto piloto de distritos escolares y del estudio del ausentismo.
JA0111	Servicios de Apoyo a la Agricultura	4,2	19%	24%		La cancelación se distribuyó por partes iguales entre todos los componentes del proyecto sin más datos específicos.
JA0105	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia	2,1	13%	15%		Se cancelaron las iniciativas relacionadas con el sistema de justicia penal.
JA0113	Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural	2,0	20%	21%		Se cancelaron seis de diez proyectos de abastecimiento de agua.
JA0043	Programa de mejoramiento del Servicio Nacional de Caminos 1/	6,0	24%	26%		Las tareas de mantenimiento vial se redujeron en un 61%. Se canceló una inversión para el diseño de una nueva vía.
JA0016	Tecnología de la Información y las Comunicaciones	8,5	50%	50%		Recortes generalizados.

1/ Se reasignó un monto adicional de US\$3 millones a las obras de reconstrucción tras el huracán Iván.

Gráfico 11. Desembolsos como porcentaje del monto no desembolsado del año anterior

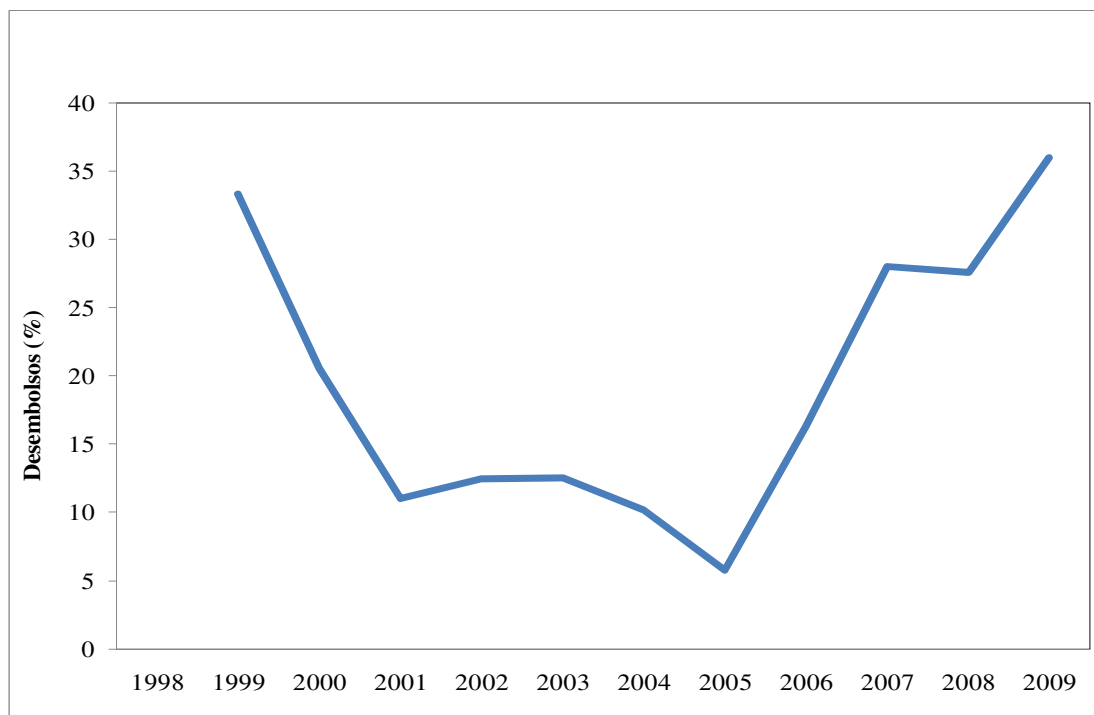


Gráfico 12. Desembolsos como porcentaje del PIB

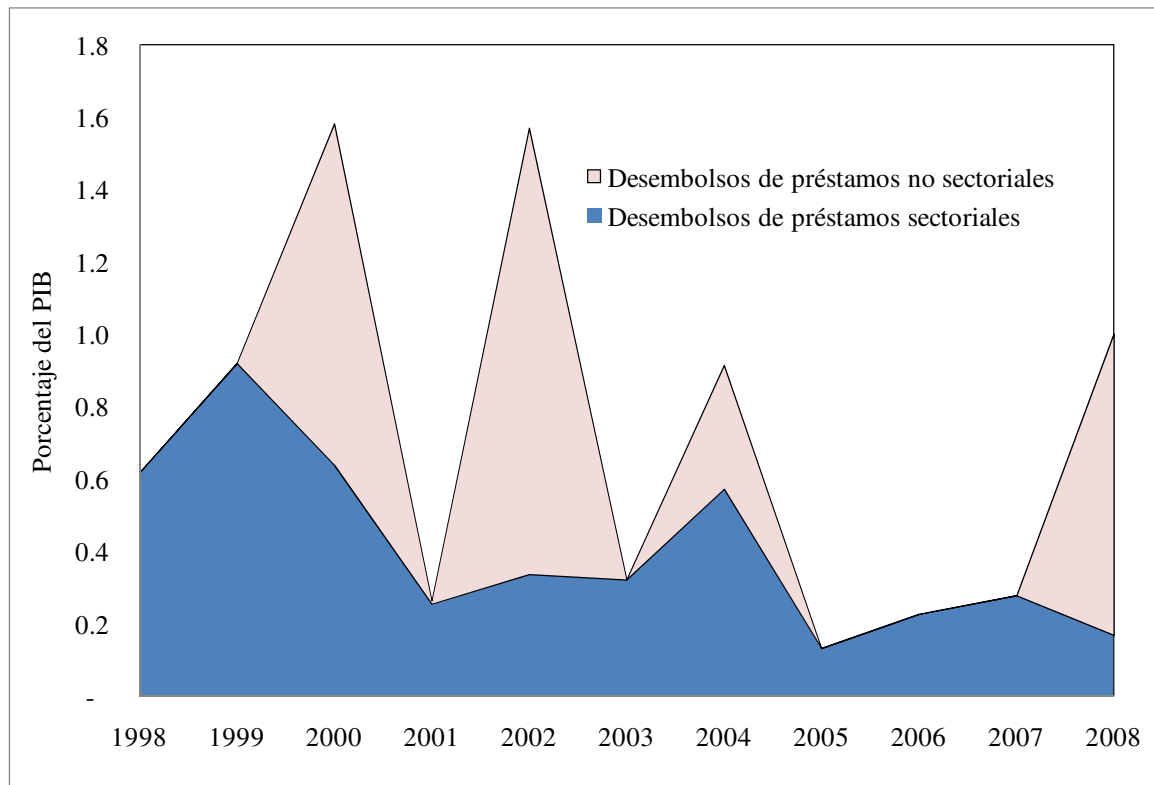
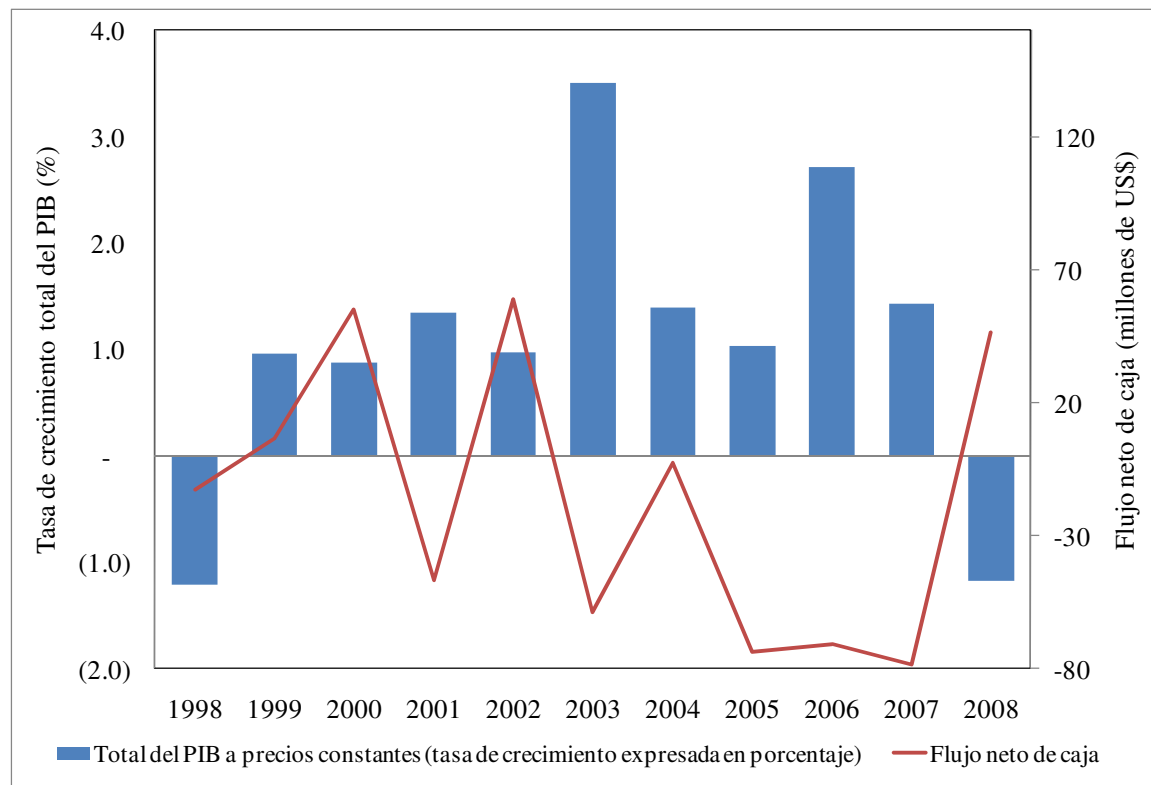


Gráfico 13. Crecimiento del PIB y flujo neto de caja



Cuadro 7. Evaluabilidad ex ante y cambios observados durante la ejecución

Año de aprobación		Proyecto	Situación inicial	Meta	Porcentaje concluido	Cambios observados desde el primer informe de seguimiento del desempeño del proyecto o informe de terminación del proyecto hasta el último			
						Indicadores	Meta	Agregados	Suprimidos
1996	JA0044	Proyecto de mejoramiento de la carretera de la costa septentrional	0%	50%	0%	-	-	x	-
1997	JA0051	Programa de reforma del sector de la salud	0%	0%	0%	-	-	-	-
1999	JA0107	Programa de desarrollo de la infraestructura de los distritos	0%	0%	0%	-	x	-	-
	JA0035	Programa de gestión de desechos sólidos	0%	64%	0%	-	-	x	-
	JA0050	Programa de administración y ordenación de tierras	0%	0%	0%	-	-	x	-
2000	JA0111	Servicios de apoyo a la agricultura	0%	0%	0%	-	-	x	x
	JA0059	Proyecto de apoyo a la educación primaria	0%	100%	0%	x	x	-	x
2001	JA0043	Programa de mejoramiento del Servicio Nacional de Caminos	100%	100%	100%	x	x	x	x
	JA0105	Programa de seguridad ciudadana y justicia	0%	100%	0%	-	-	x	x
	JA0113	Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural	0%	50%	0%	-	x	x	x
	JA0115	Red de protección social	0%	0%	0%	-	-	x	x
2002	JA0116	Tecnología de la información y las comunicaciones	20%	80%	20%	-	-	x	x
	JA0123	Mecanismo de reconstrucción de emergencia tras las lluvias torrenciales en Jamaica	n/a	n/a	n/a	x	-	x	x
2004	JA0106	Programa nacional de riego	100%	100%	100%	x	x	-	-
	JA0114	Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Kingston	60%	100%	60%	-	-	x	-
2008	JAL1005	Programa de Desarrollo de la Juventud – Fase I	100%	100%	100%	-	-	-	-
	JA-L1015	Asistencia de emergencia para los daños ocasionados por las inundaciones	n/a	n/a	n/a	-	-	-	-
	JA-L1016	Rehabilitación del transporte	100%	100%	100%	-	-	-	-
	JA-L1021	Préstamo suplementario para la educación	100%	100%	100%	-	-	-	-
	JAL1001	Competitividad	100%	80%	80%				
	JAL1002	Reforma del sector de la educación	0%	100%	0%				
	JAL1003	Programa de Administración Financiera y Gestión Pública por Resultados	63%	13%	0%				
Total de proyectos con 100% (sin componente de emergencia)			30%	45%	25%				
Total de indicadores			42%	62%	33%				

Fuente: documentos de préstamos, informes de seguimiento del desempeño de los proyectos e informes de terminación de proyectos.

Cuadro 8. Estudio parcial del estado de las carreteras de la red nacional, 1999 y 2005

	Estado por km		
	Bueno	Aceptable	Malo
Porcentaje de 1999	28%	28%	44%
Porcentaje de 2005	12%	36%	52%