

---

# Construyendo gobiernos efectivos

---

Resúmenes ejecutivos  
de los informes nacionales

---

## Jamaica



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

### Editores de los resúmenes ejecutivos:

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

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

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

### Revisión editorial:

Gabriela Laster

### Diseño gráfico:

Manthra comunicación

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

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

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

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



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

# Introducción

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

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

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

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013<sup>1</sup>. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

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

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

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

---

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

# Jamaica

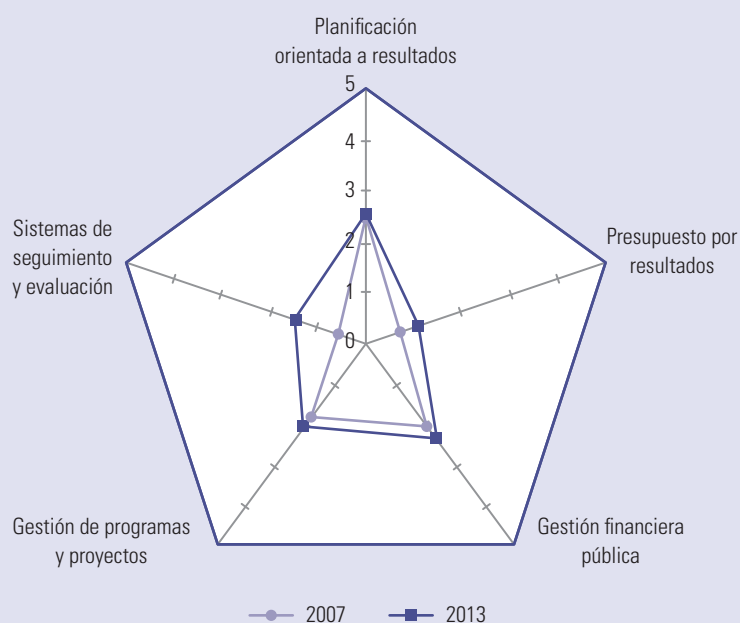
## Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

Jamaica se encuentra en una etapa inicial de sus capacidades institucionales de GpRD. Sus áreas de mayor fortaleza son la planificación y la gestión financiera pública. Los pilares más débiles son los de presupuesto por resultados y seguimiento y evaluación. No obstante, se observa un avance significativo de este último debido a la creación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño (PMES, por su sigla en inglés) a cargo de la Performance Monitoring & Evaluation Unit (PMEU) del Cabinet Office. Es relevante el hecho de que en 2009 el país formuló una estrategia de desarrollo de largo plazo (Vision 2030 Jamaica-National Development Plan) que se mantiene vigente con la actual administración y es el referente para el desarrollo de varios instrumentos en las áreas de planificación, presupuesto, gestión sectorial y seguimiento de la gestión pública.

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

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,4	2,5
Presupuesto por resultados	0,7	1,1
Gestión financiera pública	2,2	2,4
Gestión de programas y proyectos	1,9	2,1
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,5	1,5
<b>Promedio</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en Jamaica



### Avances en la implementación de la GpRD en Jamaica

<b>Planificación</b>	Se mantuvo vigente el plan de largo plazo Vision 2030 durante la administración de tres primeros ministros. Además, se formuló un nuevo plan de mediano plazo y se elaboraron cuatro planes sectoriales.
<b>Presupuesto</b>	Se formuló un marco fiscal de mediano plazo que forma parte del presupuesto anual. Se aprobaron las leyes de Responsabilidad Fiscal y de Administración de la Deuda Pública.
<b>Gestión financiera</b>	Se está ajustando el sistema de contabilidad para que se ajuste a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP); además, se está migrando a la contabilidad con base en devengado. Se aprobó la Regulación de Administración Financiera (FMR, por su sigla en inglés) de 2011, que fortalece el sistema de auditoría interna.
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	Se han formulado planes estratégicos en los cuatro sectores analizados.
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	Se creó el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño (PMES, por su sigla en inglés), que define las responsabilidades de las entidades a cargo del seguimiento y la evaluación. Se diseñaron manuales para el seguimiento de la Vision 2030.

### Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Planificación orientada a resultados</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>
Capacidad estratégica de planificación	3,6	3,8
Operatividad de la planificación	1,5	1,5
Carácter participativo de la planificación	2,1	2,1

La capacidad estratégica de planificación se ha seguido fortaleciendo como producto de la continuidad dada al plan estratégico de largo plazo Vision 2030, aprobado por el Parlamento en 2009, gracias al gran apoyo de los dos partidos mayoritarios que tuvo desde su aprobación. Este plan es acompañado por uno de mediano plazo (2012-2015) y están debidamente articulados ya que el segundo contempla tanto los objetivos estratégicos como las prioridades expresadas en la Vision 2030. La entidad responsable de la planificación es el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ, por su sigla en inglés). Sin embargo, no se ha avanzado en la formulación de un marco legal que regule el sistema de planificación gubernamental.

El plan de mediano plazo define objetivos estratégicos y estrategias nacionales y cuenta con indicadores para los objetivos, pero no tiene una estructura programática. Aunque el plan y el presupuesto no están integrados, los objetivos de los proyectos de inversión pública se establecen a partir de las prioridades establecidas en los planes de largo y de mediano plazo. Todavía no se ha formulado una ley que promueva la participación de la sociedad civil y del Poder Legislativo en la planificación. Sin embargo, tanto el plan de largo plazo como el de mediano plazo fueron aprobados por el Parlamento y la elaboración de la Vision 2030 contó con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil.

## Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Presupuesto por resultados</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>
Estructuración programática del presupuesto	0,8	0,8
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	1,2	3,1
Evaluación de efectividad del gasto	0,3	0,3
Incentivos para la efectividad en la gestión	1,0	1,0
Difusión de la información	1,0	1,0

En 2009 la Unidad de Gestión de Política Fiscal de la División de Gestión Económica del Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos (MoFP, por su sigla en inglés) inició la elaboración de un marco fiscal de mediano plazo que forma parte del Documento de Política Fiscal y del Proyecto Anual de Presupuesto. Este marco tiene un horizonte de tres años, se actualiza anualmente e incluye las clasificaciones económica y administrativa. Por otro lado, la Ley de Auditoría y Administración Financiera (FAA, por su sigla en inglés) formula metas fiscales para el año 2016. El presupuesto no está estructurado por programas.

La situación de la evaluación de la efectividad del gasto es similar a la observada en 2009. No existe un marco legal que la fomente ni hay mecanismos de asignación presupuestaria que propicien la eficiencia y eficacia del gasto público. Todavía se utiliza el enfoque incremental para la asignación presupuestaria. Tampoco se observaron avances en la creación de incentivos para la efectividad de la gestión.

No hubo cambios en la difusión de la información ya que no se publica en Internet el Proyecto de Ley de Presupuesto, solo un memorándum que resume las principales partidas de gasto. Tampoco se publica el informe de cierre del ejercicio presupuestario.

## Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión financiera pública</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>
Gestión presupuestaria y financiera	2,1	2,6
Sistema de adquisiciones	1,5	1,6
Auditorías externa e interna	2,9	3,0

Ha disminuido el promedio de desviación de los últimos tres años del gasto ejecutado con respecto al gasto aprobado, que pasó del 5,1% en el período 2004-2006 al 1,7% en el período 2011-2013. No se realizan análisis de riesgo fiscal por lo que tampoco se dispone de mecanismos para mitigarlo. No obstante, Jamaica participa en el Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF), cuyo objetivo es limitar el impacto financiero de los huracanes y terremotos en el Caribe. La transparencia presupuestaria se ha visto afectada porque se calcula que el gasto extrapresupuestario no declarado fue superior al 10% del total en el período 2011-2012. Tampoco ha mejorado la calidad de los informes de ingresos y gastos de los proyectos financiados por donantes pues hay discrepancias entre los reportes de los donantes y los del Ministerio de Finanzas.

En el período 2010-2012, el Congreso ha tenido un retraso promedio de 51 días en la aprobación del presupuesto. El sistema contable se está ajustando a las Normas

Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) y la contabilidad refleja todas las clasificaciones del presupuesto. Además, la contabilidad está migrando de la base caja al devengado gracias a la implementación de un sistema integrado de administración financiera (FINMAN) que incluye el Sistema de Gestión de Tesorería Central. Se sigue preparando un reporte anual consolidado del gobierno, que tiene información completa acerca de los ingresos-gastos y activos-pasivos y que es sometido a auditoría externa.

Los entes responsables del sistema de adquisiciones son la Oficina del Contratista General (OCG, por su sigla en inglés) y la Comisión Nacional de Contratos (NCC, por su sigla en inglés), que no participan del proceso de compras. No se han hecho cambios en el marco legal que regula las adquisiciones públicas, la Constitución y la Ley de Administración Financiera y Auditoría (FAA, por su sigla en inglés) son los principales instrumentos jurídicos. Aunque existen procedimientos para la presentación y resolución de inconformidades del proceso de adquisiciones, casi no se aplican; una de las razones es la poca claridad en las competencias que tiene cada uno de los actores involucrados en el proceso de compras. Tampoco se ha avanzado en la implementación de un sistema electrónico de compras.

Se ha fortalecido el marco legal que regula el sistema de auditoría interna con la aprobación de la Regulación de Administración Financiera (FMR, por su sigla en inglés) de 2011, en la que se definen los roles y responsabilidades de los auditores internos así como su independencia y el papel del Ministerio de Finanzas. Se mantiene la obligatoriedad de que todas las instituciones públicas cuenten con una unidad de auditoría interna según lo establecido por la Ley de Administración Financiera y Auditoría.

La auditoría externa es realizada por la Oficina del Auditor General, una entidad independiente regulada por la FAA y la Constitución Política. Después de la evaluación de 2009 se evidenció que sus normas se ajustan a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés), aunque todavía se pueden mejorar para una completa vinculación. No se realizan auditorías de desempeño.

## Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	0,8	0,8
Visión sectorial de mediano plazo	3,0	3,4
Gestión sectorial de bienes y servicios	2,2	2,3
Sistemas sectoriales de información	1,5	1,9

### *Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión*

Desde 1982 Jamaica tiene un sistema de inversión pública responsable por la evaluación ex ante. Sin embargo, un comité constituido por el MoFP, el PIOJ y los ministros sectoriales determina la factibilidad de los proyectos y recomienda su aprobación. No existe un mandato legal para la ejecución de este tipo de evaluaciones.

### *Gestión sectorial*

**Educación:** El Ministerio de Educación tiene un Plan Estratégico 2012-2015 y un Plan Estratégico Nacional de Educación 2011-2020, que definen objetivos estratégicos,



estrategias y metas. Durante la formulación de este último se hizo una amplia consulta ciudadana. Estos planes están vinculados con el plan nacional de largo plazo Vision 2030. En relación con la producción de bienes y servicios, cada unidad del Ministerio prepara un plan de acción con metas anuales, pero no se definen productos. Sin embargo, este ministerio, junto con el de Salud, es parte de un plan piloto para formular un presupuesto plurianual en el que se espera incluir los productos. No se firman contratos de gestión ni existe un sistema de incentivos que estimule el logro de resultados organizacionales. Está en proceso de implementación una estrategia de gestión por resultados dado que el Ministerio es parte de un plan piloto para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño (PMES, por su sigla en inglés). Se han formulado algunas acciones, como la definición de estándares, para mejorar la calidad de la educación. No se recopila información de los usuarios sobre la calidad de los servicios. Se creó un sistema de estadísticas educativas, que se encuentra en Internet y forma parte del Sistema Jamaquino de Estadísticas (JamStats).

**Desarrollo Social:** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene el Plan Estratégico 2013-2016, que incluye una matriz de resultados y está alineado con el plan de largo plazo Vision 2030 y con el marco de política socioeconómica de mediano plazo. Además, presenta metas plurianuales de producción de servicios. En su formulación no se contó con la participación de la sociedad civil. No se firman contratos de gestión ni se aplica el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño (PMAS, por su sigla en inglés), que prevé el pago de incentivos por desempeño. Se está iniciando el proceso de implementación de gestión por resultados por medio del PMES. Se realizan consultas esporádicas sobre calidad de los servicios. El sistema de información presenta avances ya que creó el Sistema de Información de Beneficiarios, que es de uso interno. No se publican informes de resultados de gestión.

**Salud Pública:** El Ministerio de Salud cuenta con un Plan Estratégico 2012-2015, que es el primer paso en la implementación del PMES. En su formulación no se contó con la participación de la sociedad civil, aunque se hicieron algunas consultas sobre temas específicos. Aunque el Plan tiene relación con la Vision 2030, no queda claramente definida la relación de sus objetivos estratégicos con los objetivos nacionales. En relación con la producción de servicios, se está iniciando la puesta en marcha de un presupuesto plurianual en el cual se definirán los productos que se deben alcanzar y cada objetivo estratégico del actual plan define la unidad responsable. Se firma un contrato de servicio entre el Ministerio y las autoridades regionales de salud, que define metas e indicadores en varias áreas, como calidad de servicio. El Ministerio forma parte del plan piloto de implementación del PMES. El sistema JamStats incluye información estadística de salud, pero no se cuenta con información confiable sobre la calidad de los servicios y sus costos; además, la información de cobertura es muy limitada.

**Infraestructura:** El Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Vivienda presenta un Plan Estratégico 2013-2015 que está relacionado con la Vision 2030 y con el marco de política socioeconómica de mediano plazo. El plan estratégico define programas, estrategias, productos, indicadores de desempeño y costos. En el Ministerio de aplica el PMAS y forma parte del proyecto piloto de implementación del PMES. Aunque no se recopila información periódica sobre la calidad de los servicios, se desarrollan algunas acciones tendientes a promoverla. Se mantiene el sistema de información que se evaluó en 2009, que no muestra información confiable sobre la calidad de los servicios brindados ni sobre su cobertura.



## Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,5	2,8
Sistemas de información estadística	0,5	2,6
Evaluación de la gestión gubernamental	0,0	0,2

Durante el período en estudio, se definieron las entidades responsables de la función de seguimiento de la gestión pública: el MoFP, el PIOJ y el Departamento de Modernización del Sector Público. Además, se creó el PMES para monitorear la evolución de la Vision 2030 y se formularon la Guía de Construcción de Capacidades para la Gestión Basada en Resultados y planes estratégicos en las instituciones que forman parte del plan piloto del PMES. También se publicó en Internet un tablero de indicadores del plan Vision 2030. El sistema de estadísticas es responsabilidad del Instituto de Estadísticas de Jamaica, que está ajustando sus estándares a los internacionales. Las estadísticas sociales y económicas son utilizadas para formular planes y monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas. El único avance en la evaluación gubernamental fue la creación en 2010 del PMES, que es administrado por la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de la Oficina del Gabinete. Esta unidad está elaborando manuales de evaluación por lo que todavía no han realizado evaluaciones de programas.

